

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la participation de la Communauté à un programme commun de recherche et de développement sur la mer Baltique (BONUS-169) entrepris par plusieurs États membres»

COM(2009) 610 final – 2009/0169 (COD)

(2011/C 18/20)

Rapporteur général: **M. RETUREAU**

Le 12 novembre 2009, le Conseil a décidé, conformément aux articles 169 et 172, deuxième alinéa du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la participation de la Communauté à un programme commun de recherche et de développement sur la mer Baltique (BONUS-169) entrepris par plusieurs États membres»

COM(2009) 610 final — 2009/0169 (COD).

Le 15 décembre 2009, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé, conformément aux dispositions de l'article 57 du règlement intérieur, au cours de sa 462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 29 avril 2010) de nommer M. RETUREAU rapporteur général, et a adopté le présent avis par 140 voix pour, 4 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La mer Baltique rassemble de grands enjeux: elle est à fois concernée par les phénomènes de réchauffement climatique et de pollutions dues aux activités humaines et elle est une zone stratégique d'activités économiques et sociales par la nature et le nombre d'emplois qui en dépendent. Sa préservation est capitale pour les générations actuelles et futures et sa gouvernance doit se faire en concertation avec tous les États et populations qui la bordent.

1.2 Mais il n'est pas précisé si les partenaires sociaux nationaux et européens de ces secteurs seront bien intégrés dans les procédures de consultation des acteurs par le consortium Bonus. Le Comité insiste pour que cela soit clairement affirmé.

1.3 Il est nécessaire que le système de gouvernance de ces plateformes de consultation et du Forum de recherche sectorielle intègre les acteurs de la société civile et notamment les partenaires sociaux européens et nationaux concernés et que les projets R&DT du programme BONUS-169 mobilisant les chercheurs en sciences sociales procèdent à des recherches-action intégrant la logique d'acteurs impliqués dans les processus de gestion des emplois et des compétences dans les secteurs concernés par le programme.

1.4 Les EIDD (Études d'impact – développement durable) pourraient être un instrument utile et efficient d'aide à la décision sur la sélection et la mise en œuvre des projets R&DT menés dans le cadre du programme BONUS-169, qui puissent prendre en compte les 3 dimensions du développement durable

en faisant participer un échantillon significatif d'acteurs de la société civile à la hauteur des enjeux liés à ces trois dimensions.

1.5 Or, force est de constater que l'analyse d'impact réalisée dans le cadre du programme Bonus-169 comporte des insuffisances tout particulièrement dans la prise en compte de la dimension sociale et emploi d'autant plus que les acteurs de la société civile (et notamment des organisations syndicales et les partenaires sociaux européens) n'ont pas participé au processus d'élaboration du programme.

1.6 La participation des acteurs de la société civile peut être organisée par au moins deux types d'actions:

- a) améliorer la diffusion des informations, leur collecte et le traitement des contributions des acteurs de la société civile des pays concernés par le programme Bonus-169 ainsi que les mécanismes de retour des informations. Pour cela, assurer la transparence en matière de reconnaissance et d'utilisation des contributions de l'ensemble des acteurs concernés de la société civile incluant les partenaires sociaux européens et prévoir un retour d'informations approprié;
- b) intégrer le contenu des questions soulevées par l'ensemble des acteurs concernés de la société civile incluant les partenaires sociaux européens dans les débats et les analyses. Le défi consisterait à proposer un processus ayant un impact tangible sur l'élaboration et la mise en œuvre du programme Bonus-169 prenant en compte les 3 dimensions du développement durable (environnemental, social, économique).

1.7 Le Comité apporte son soutien renouvelé au programme, à ses modalités de financement, qui visent à apporter des moyens nouveaux et dédiés à Bonus-169, et non pas seulement à y affecter des moyens existants, sauf s'il s'agissait d'instruments de recherche particulièrement appropriés aux buts recherchés qui y seraient entièrement affectés pour une période déterminée et pour un montant budgétaire limité.

1.8 La recherche en mer Baltique est justifiée par le fait qu'elle est bordée par un nombre important de Pays membres concernés par l'intense pollution accumulée au cours de l'ère industrielle et qui se poursuit aujourd'hui, faisant d'elle un des grands espaces aquatiques les plus pollués au monde, au point de mettre en cause nombre d'activités industrielles et artisanales, compte tenu du fait que l'essentiel du peuplement et des activités sont situés dans la bande côtière. Le Comité estime que tous les pays concernés, y compris si besoin était avec la Fédération de Russie, devraient être impliqués dans la recherche et y apporter leur contribution, en fonction de leurs possibilités en tenant compte de la situation effective pour ce qui concerne les pays peu peuplés et les pays tiers.

2. Propositions de la Commission

2.1 Le septième programme cadre de la Communauté Européenne du 20 décembre 2006 pour les activités de recherche, de développement technologique et de démonstration fixe les orientations régionales 2007-2013 autour de quatre grands types d'activités: «Coopération», «Idées», «Personnel» et «Capacités».

2.2 La décision du Parlement européen et du Conseil du 29 octobre 2009, relative à la participation de la Communauté à un programme commun de recherche et de développement sur la mer Baltique (BONUS-169) entrepris par plusieurs Etats européens décline ce cadre aux problématiques de la mer Baltique et fixe les objectifs et le détail du financement de la mise en œuvre du projet.

2.3 Afin d'atteindre ses objectifs, BONUS-169 est mis en œuvre en deux phases distinctes:

- a) une phase stratégique initiale, d'une durée de deux ans, au cours de laquelle seront créées des plateformes de consultation appropriées à la participation active des acteurs, sera préparé un agenda stratégique de recherche, et seront développées et élaborées les modalités précises de mise en œuvre;
- b) une phase de mise en œuvre, d'une durée minimale de 5 ans, au cours de laquelle seront lancés au moins trois appels à propositions conjoints en vue de financer des projets BONUS-169 stratégiquement ciblés poursuivant les objectifs de l'initiative.

2.4 Les thèmes seront tirés de l'agenda stratégique de recherche BONUS-169, ils respecteront dans toute la mesure du possible la feuille de route préétablie et comporteront des

activités de recherche, de développement technologique, de formation et/ou de diffusion.

2.5 Une des premières phases du projet BONUS-169 a été la large consultation du public. Une page Internet a été dédiée, des analyses d'impacts ont été réalisées, des ONG ont été consultées. Ces consultations ont été nécessaires et doivent se poursuivre lors de la mise en place des projets. Les acteurs de la société civile précédemment cités doivent participer au contrôle de la gestion des fonds et aux évolutions de la vie des projets, pour qu'ils soient bel et bien mis en œuvre dans le but «d'investir davantage et mieux dans la connaissance au profit de la croissance et de l'emploi»⁽¹⁾ comme le prône la stratégie de Lisbonne révisée. L'article 5 de la décision du Parlement européen et du Conseil du 29 octobre 2009 précise que le GEIE BONUS, chargé de la gestion de BONUS-169, doit rendre compte à la Commission, au nom de la Communauté. Selon l'article 13, la Commission communique les conclusions de l'évaluation des activités entreprises dans le cadre de BONUS-169 au Parlement et au Conseil. Le CESE ne dispose alors que d'un moyen de contrôle a posteriori et ne dispose pas de moyens d'exprimer des avis sur le déroulement des projets BONUS-169.

2.6 L'annexe 1, point 1 de la décision fixe les objectifs de BONUS-169. Même si le point d) rappelle «la mise en place de plateformes appropriées pour la consultation des parties prenantes, représentant tous les secteurs concernés», aucun objectif ne rappelle les objectifs socio-économiques du projet, ni son importance pour l'évolution de l'emploi autour de la mer Baltique.

2.7 L'annexe 2 est essentielle car elle établit les organes de gouvernance du projet BONUS-169. Le point 4 crée un comité consultatif composé de scientifiques de renommée internationale ainsi que des représentants des secteurs des parties concernées et de la société civile ayant un intérêt dans les secteurs. C'est dans ce cadre que les représentants des salariés et des employeurs, ONG et associations auront un droit de regard, de contrôle et de proposition sur le projet BONUS-169.

2.8 Le programme s'inscrit dans la durée, et dans une durée qui peut être aussi celle d'une mise en œuvre d'actions conjointes.

2.9 Le douzième point préalable à la décision indique que l'initiative BONUS-169 «couvre plusieurs programmes communautaires connexes de recherche sur une série d'activités humaines aux effets cumulés sur l'écosystème comme la pêche, l'aquaculture, l'agriculture, les infrastructures, les transports, la formation et la mobilité des chercheurs ainsi que les questions socioéconomiques».

2.10 La constitution en deux phases du programme doit permettre «d'assurer l'adoption et l'exploitation efficaces des résultats en vue de dispositions politiques et de gestion des ressources dans un large éventail de secteurs économiques».

⁽¹⁾ COM(2009) 610 final, pt. 1.4.

2.11 De même, l'analyse d'impact évoque-t-elle l'implication économique et sociale dans son analyse des impacts économiques, environnementaux et sociaux éventuels (point 5, particulièrement liminaire néanmoins sur les aspects sociaux et environnementaux). Certaines options permettraient «d'assister d'autres secteurs économiques telles les infrastructures maritimes, les mines, les parcs d'éoliennes, les transports, la pêche, les entreprises pétrolières, gazières ou de télécommunications, dans l'adoption de comportements plus adaptés à la protection de l'environnement et à leur écosystème». Ce point de l'analyse reste totalement insuffisant (sous-développé), mais il indique clairement l'orientation générale sur laquelle la phase stratégique du programme sera fondée.

2.12 Les trois projets qui seront choisis et mis en place par le GEIE BONUS doivent absolument tenir compte des enjeux sociaux-humains du changement climatique sur les zones côtières de la mer Baltique. En effet, ce dernier est susceptible d'entraîner des déplacements de populations qui auront des conséquences sociales et des incidences sur l'emploi qu'il convient d'anticiper, comme le rappelle l'avis d'initiative du CESE sur «*Le développement durable des zones côtières*» du 13 octobre 2009. Les législations du travail de certains secteurs d'activités tels que la pêche et les transports maritimes risquent d'évoluer. La Commission européenne doit prendre en compte ces facteurs et prévoir un volet formation et reconversion dans l'évaluation et l'orientation des projets, avec l'aide des acteurs de la société civile et du CESE.

2.13 L'UE traitera directement avec le GEIE BONUS, Réseau d'organismes de la Baltique pour le financement de la science, établi à Helsinki en Finlande, qui est la structure d'exécution spécifique du programme BONUS-169 et sera chargée de la répartition, de la gestion, du suivi et du compte rendu de l'utilisation de la contribution communautaire et des contributions en espèces des États membres.

2.14 Le programme BONUS-169 est géré par le secrétariat du GEIE BONUS. Le GEIE BONUS doit établir les structures suivantes aux fins du programme: comité directeur, secrétariat, comité consultatif, forum de la recherche sectorielle et forum des coordinateurs de projet.

2.14.1 Le comité consultatif assiste le comité directeur et le secrétariat. Il se compose de scientifiques de renommée internationale, de représentants des parties concernées, notamment des secteurs du tourisme, des énergies renouvelables, de la pêche et de l'aquaculture, du transport maritime, des biotechnologies et des fournisseurs de technologie ainsi que des organisations industrielles et de la société civile ayant un intérêt dans ces secteurs, et enfin d'autres programmes de recherche intégrés en région baltique ou dans d'autres régions maritimes européennes.

2.14.2 Il formule conseils, orientations et recommandations concernant les questions scientifiques et politiques liées au programme BONUS-169. Ces conseils peuvent avoir trait aux objectifs, aux priorités et à la finalité du programme BONUS-169, aux pistes pour améliorer les performances du programme et la qualité des résultats de recherche obtenus, à la constitution de capacités, à la mise en réseau ou encore à la pertinence des

travaux au regard de la réalisation des objectifs de BONUS-169. Il apporte également une aide à l'utilisation et à la diffusion des résultats de BONUS-169.

2.14.3 En outre, le comité consultatif BONUS, qui réunit un éventail d'acteurs comme la commission d'Helsinki, le CIEM, la DG MARE, le WWF et l'Association des agriculteurs finlandais, a également joué un rôle central dans la préparation du plan scientifique et de la stratégie de mise en œuvre BONUS-169.

2.15 L'aperçu de l'agenda de recherche BONUS-169 révisé, soumis à la DG RTD en juin 2009, repose largement sur les travaux et consultations réalisés pour l'initiative BONUS-169 d'origine.

2.16 Il est prévu qu'au cours de la phase stratégique du programme, il sera réalisé une série complète, et d'inspiration stratégique, de consultations des acteurs d'autres secteurs concernés comme l'agriculture, la pêche, l'aquaculture, les transports et la gestion de l'eau.

2.17 Les plateformes de consultation des parties prenantes.

2.17.1 Sur la base d'une analyse approfondie des parties prenantes du programme BONUS-169 aux niveaux local, national, régional et européen, des plateformes et mécanismes de consultation seront mis en place en vue de renforcer et d'institutionnaliser la participation des acteurs concernés de tous les secteurs à l'identification des lacunes critiques, à la sélection des thèmes de recherche prioritaires et à l'amélioration de l'utilisation des résultats de la recherche. Ces mécanismes comporteront la participation de chercheurs, notamment ceux en sciences naturelles dans d'autres domaines que la mer ainsi que des chercheurs en sciences sociales et économiques, afin d'assurer la pluridisciplinarité nécessaire aux fins de l'élaboration de l'agenda de recherche stratégique, de la vision associée et des priorités de recherche.

2.17.2 Un forum de recherche sectorielle (comprenant des représentants des ministères et d'autres acteurs associés à la recherche et à la gouvernance en région baltique) sera mis en place à titre permanent et chargé d'examiner la planification du programme, ses résultats et les nouveaux besoins en matière de recherche, sous l'angle du processus décisionnel. Ce forum favorisera les progrès de l'intégration pan baltique de la recherche, notamment l'utilisation et la planification conjointes des infrastructures; il aidera aussi à mettre en lumière les besoins en matière de recherche, favorisera l'utilisation des résultats de la recherche et facilitera l'intégration des financements.

2.18 Les enjeux des études d'impact sur le développement durable.

2.18.1 Les études d'impact sur le développement durable (EIDD, ou SIA en anglais) sont un instrument politique fondamental pour mesurer les conséquences de politiques et mesures sur les trois piliers du développement durable (économique, social et environnemental).

2.18.2 Ces EIDD ont été menées et instrumentalisées par la Commission européenne surtout dans le cadre de négociations d'accords commerciaux (mais aussi d'une manière moins formalisée dans le cadre des négociations avant l'adoption du règlement européen Reach et des directives du Paquet européen Climat-énergie) et présentent un enjeu substantiel pour la consultation et la prise en compte des positions et exigences des acteurs de la société civile.

2.18.3 Une batterie d'indicateurs a été constituée comme support aux EIDD:

- indicateurs de la Banque mondiale et de la commission Développement durable de l'ONU (CSD) pour le pilier économique,
- indicateurs de la CSD (Commission Développement durable de l'ONU) et de l'OIT pour le pilier social intégrant le travail décent,
- indicateurs du PNUE, de l'Agence européenne de l'Environnement et de la CSD pour le pilier environnemental.

2.18.4 Une communication de la Commission⁽²⁾ européenne sur les EIDD a introduit un cadre complet pour les évaluations d'impact dans tous ses domaines d'action menés par la Commission européenne, et notamment les négociations et accords commerciaux. En mars 2006, un guide méthodologique réalisé par la DG Commerce extérieur a formalisé les EIDD dédiées aux négociations et à la mise en œuvre des accords commerciaux entre l'Union européenne et les pays tiers.

2.18.5 Ces EIDD peuvent être instrumentalisées dans une démarche consultative des acteurs significatifs et représentatifs de la société civile.

3. Observations générales

3.1 En 2009, le CESE a estimé qu'il fallait simplifier le mode de gouvernance prévu. Il proposait aussi, dans son avis exploratoire sur la «Coopération macro régionale – Étendre la stratégie pour la mer Baltique à d'autres macro régions en Europe»⁽³⁾, d'établir un «Forum consultatif de la société civile de la mer Baltique» afin de faciliter le débat public et la sensibilisation de l'opinion en ce qui concerne la mise en œuvre de la stratégie.

3.2 Dans un processus de gouvernance globale macro régionale, il est essentiel de communiquer sur les projets et de mettre en œuvre des études d'impacts des projets sur les populations et sur l'emploi. Il est nécessaire d'associer et de créer des réseaux transfrontaliers entre organisations sœurs dans les différents États telles que les syndicats, des associations de consommateurs et des organisations locales et bénévoles pour constituer une société civile compétente sur les problématiques socio-économiques liées à la mer Baltique. La population et les salariés doivent être les bénéficiaires des fruits des projets de recherche.

⁽²⁾ COM(2002) 276 final.

⁽³⁾ JO C 318, 23.12.2009, p. 6.

Il est nécessaire d'anticiper les besoins d'évolutions en termes de formation notamment au regard des évolutions que va connaître la région dans un futur proche, conséquences de l'état actuel des ressources et du réchauffement climatique.

3.3 Le point 2.2.2 de la Communication, consacré aux parties prenantes ne précise pas la nature desdites parties prenantes, hormis l'accent mis sur la participation des chercheurs. Ce point devrait mentionner l'importance de la société civile dans la mise en place de ces plateformes d'acteurs, incluant le rôle utile des partenaires sociaux européens du CESE ainsi que les Comités de dialogue social sectoriel européens concernés par le programme BONUS-169.

3.4 Le rôle utile des partenaires sociaux européens devrait être reconnu dans le système de gouvernance du programme BONUS-169.

3.5 Pour optimiser le rôle des partenaires sociaux et civils, il serait utile de prévoir des formations de leurs représentants aux travaux des plateformes de consultations, inscrite sur une ligne budgétaire.

4. Observations complémentaires

4.1 Il s'agit d'un programme d'impulsion de la recherche sur la dépollution de la mer Baltique, et de coordination internationale des chercheurs.

4.2 Il apparaît donc assez clairement que ce programme de recherche a des implications très directes sur:

- le tissu économique et industriel du bassin,
- les évolutions sectorielles (intra et intersectorielles),
- les types d'emplois, et les compétences nécessaires, avec probablement la nécessité, à terme, pour certains salariés de changer de métier ou d'en subir de profondes modifications.

4.3 Le CESE suggère les propositions suivantes, qui visent deux objectifs:

- que le programme BONUS-169 tienne compte des impacts sociaux, et sur les métiers, les besoins de compétences nouvelles et la caducité d'autres compétences actuellement déployées; et si possible, que ces impacts soient anticipés (prévision, et actions pour redéployer certaines populations sur de nouveaux métiers);
- que les mesures de promotions des effets positifs et d'atténuation des effets négatifs soient construites en concertation avec les représentants de la société civile.

4.4 Pour satisfaire aux deux objectifs cités ci-dessus, la proposition serait double:

- a. intégrer pleinement les représentants économiques et sociaux;
- b. réaliser l'analyse d'impact non sur le modèle des analyses d'impacts internes à la Commission, mais sur le modèle des EIDD (avec même quelques améliorations).

4.4.1 Intégrer pleinement les représentants économiques et sociaux (a.)

- intégrer les partenaires sociaux européens et nationaux des «pays participants», comme énoncé plus haut, dans le forum de recherche sectorielle;
- mais également apporter des précisions sur les «mécanismes de consultation» de la plateforme de consultation des parties prenantes: s'il s'agit simplement d'une liaison internet, d'une information périodique, cela ne débouchera sur rien;
- trop de voix différentes génèrent de la cacophonie, il faut organiser cette voix «sociétale»;
- on peut suggérer que soit formé un groupe de travail restreint au sein des partenaires sociaux et économiques, qui travaille de façon concertée, commune et apporte une voix commune complémentaire de celle des chercheurs;
- on peut aller plus loin et suggérer que ce groupe de travail constitue un référent pour la constitution de l'étude d'impact (participation au comité de pilotage de l'étude) rende un avis consultatif auprès de la Commis-

sion européenne. L'étude d'impact doit faire l'objet d'une publicité également, avec des comptes rendus publics dans les «pays participants».

4.4.2 Réaliser l'analyse d'impact non sur le modèle des analyses d'impacts internes à la Commission, mais sur le modèle des EIDD (b.)

- suggérer que l'étude d'impact soit bel et bien une étude d'impact sur le développement durable, et intègre les éléments sociaux, économiques et environnementaux;
- en particulier, ne pas oublier d'y intégrer des éléments associés aux ajustements économiques et industriels, ainsi que les transitions en terme d'emploi; par exemple, l'étude pourrait incorporer des éléments tels que:
 - une cartographie des métiers situés autour du bassin;
 - l'identification des métiers en péril (ceux qui pourraient disparaître) et les métiers à fort potentiel de développement, en fonction des différents agendas de recherche;
 - l'identification également des capacités en terme d'évolutions des compétences: niveaux de savoirs, possibilités d'adaptations à des savoir/savoir-faire nouveaux, existence des filières locales d'apprentissage/de formation;
 - l'intégration des emplois liés à l'industrie redéployée et prospective;
- ces éléments sont constitutifs d'une préparation à une GPEC ⁽⁴⁾ territoriale, et ne peuvent être constitués en «vase clos», entre chercheurs.

Bruxelles, le 29 avril 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽⁴⁾ La Gestion prévisionnelle des Emplois et des Compétences permet une meilleure anticipation de l'adaptation des compétences aux emplois, une meilleure maîtrise des conséquences des changements technologiques et économiques, une meilleure synthèse entre facteurs de compétitivité, organisation qualifiante et développement des compétences des salariés, une meilleure gestion des carrières, une réduction des risques et des coûts liés aux déséquilibres, de meilleures sélections et programmations des actions d'ajustement nécessaire (origine www.wikipedia.org).