

# Journal officiel

## de l'Union européenne

C 48



Édition  
de langue française

Communications et informations

54<sup>e</sup> année  
15 février 2011

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Résolutions, recommandations et avis</i>	
	RÉSOLUTIONS	
	<b>Comité économique et social européen</b>	
	<b>465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010</b>	
2011/C 48/01	Résolution du Comité économique et social européen sur «La situation des Roms dans l'Union européenne» .....	1
	AVIS	
	<b>Comité économique et social européen</b>	
	<b>465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010</b>	
2011/C 48/02	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Stratégie de l'Union européenne pour la région du Danube» .....	2
2011/C 48/03	Avis du Comité économique et social européen sur le thème: «Le rôle de l'immigration légale dans un contexte de défi démographique» (avis exploratoire) .....	6

FR

Prix:  
8 EUR

(suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire ( <i>suite</i> )	Page
2011/C 48/04	Avis du Comité économique et social européen sur «Les emplois verts» .....	14
2011/C 48/05	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Situation et enjeux de la flotte thonière tropicale de l'Union européenne» (avis exploratoire) .....	21
2011/C 48/06	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers un espace européen de sécurité routière: orientations stratégiques pour la sécurité routière jusqu'en 2020» (avis sur saisine du Parlement européen) .....	27
2011/C 48/07	Avis du Comité économique et social européen sur «Les structures de financement pour les PME dans le contexte financier actuel» (avis d'initiative) .....	33
2011/C 48/08	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Après la crise: un nouveau système financier dans le marché intérieur» (avis d'initiative) .....	38
2011/C 48/09	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Créativité et entrepreneuriat: des instruments de sortie de crise» (avis d'initiative) .....	45
2011/C 48/10	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Une réponse de l'UE face à l'équilibre changeant du pouvoir économique mondial» (avis d'initiative) .....	51
2011/C 48/11	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Relance économique: état des lieux et initiatives concrètes» (avis d'initiative) .....	57
2011/C 48/12	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers un sommet mondial sur le développement durable en 2012» (avis d'initiative) .....	65
2011/C 48/13	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Améliorer les modèles de "partenariat public-privé participatif" en développant des services électroniques pour tous dans l'UE des 27» (avis d'initiative) .....	72
2011/C 48/14	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «De quels services d'intérêt général avons-nous besoin pour répondre à la crise?» (avis d'initiative) .....	77
2011/C 48/15	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «La nouvelle politique énergétique de l'Union européenne: application, efficacité et solidarité pour les citoyens» (avis d'initiative) .....	81
2011/C 48/16	Avis du Comité économique et social européen sur «Les relations entre l'UE et le Canada» (avis d'initiative) .....	87
2011/C 48/17	Avis du Comité économique et social européen sur «La situation des personnes handicapées dans les pays Euromed» .....	94
2011/C 48/18	Avis du Comité économique et social européen sur «La politique de multilinguisme de l'UE» (supplément d'avis) .....	102



## I

(Résolutions, recommandations et avis)

## RÉSOLUTIONS

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

465<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 15 ET 16 SEPTEMBRE 2010

**Résolution du Comité économique et social européen sur «La situation des Roms dans l'Union européenne»**

(2011/C 48/01)

Lors de sa session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 16 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté la présente résolution par 151 voix pour, 22 voix contre et 28 abstentions.

1. Le CESE condamne fermement les traitements discriminatoires à l'encontre des Roms ou de tout groupe ethnique minoritaire.

2. Le CESE a toujours œuvré pour la défense des droits fondamentaux de toutes les personnes vivant dans l'Union européenne et s'est toujours mobilisé contre toute forme de discrimination à l'égard des minorités nationales, contre le racisme et la xénophobie. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a renforcé le cadre réglementaire et politique d'une telle démarche, ainsi que les instruments pour sa mise en œuvre.

3. Par ailleurs, le Comité a toujours soutenu avec force le droit à la libre circulation et au séjour de tous les citoyens communautaires et de leurs familles, conformément au droit communautaire.

4. Le Comité a toujours appelé avec force des politiques d'inclusion sociale actives en faveur des minorités et des migrants et, en particulier, des Roms.

5. Le CESE souhaite par ailleurs manifester son attachement au principe de l'état de droit selon lequel la responsabilité de

tout acte, y compris d'éventuels actes criminels, doit toujours rester individuelle.

6. Le Comité, conscient que les problèmes liés à l'intégration des Roms se situent d'abord au niveau des États membres concernés, souligne néanmoins la responsabilité de l'UE sur la base du nouveau traité et la nécessité d'apporter une réponse à l'échelle de l'UE, à la fois pour tenir compte des spécificités des populations roms et pour assurer une égalité de traitement sur tout le territoire de l'Union.

7. Le Comité plaide activement en faveur de l'intégration économique et sociale de la population rom, comme de celle des autres minorités et des migrants, et propose aux institutions de l'Union européenne de mettre en place une stratégie globale et convaincante vis-à-vis des États membres pour réaliser une vraie intégration basée sur les droits et les devoirs communs à tous les citoyens de l'UE. Une telle stratégie doit être élaborée de façon participative à travers l'implication des communautés roms, et doit être étayée par des fonds qui soient conséquents et adaptés aux grands enjeux dont il est question.

Bruxelles, le 16 septembre 2010.

*Le président  
du Comité économique et social  
européen*

Mario SEPI

*Le Secrétaire général  
du Comité économique et social  
européen*

Martin WESTLAKE

## AVIS

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

465<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 15 ET 16 SEPTEMBRE 2010**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Stratégie de l'Union européenne pour la région du Danube»**

(2011/C 48/02)

Rapporteur: **M. BARABÁS**Corapporteur: **M. MANOLIU**

Le 26 février 2010, M. ŠEFCOVIČ, vice-président de la Commission européenne, a demandé au Comité économique et social européen d'élaborer un avis exploratoire sur le thème

«Stratégie de l'Union européenne pour la région du Danube».

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 20 juillet 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 16 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 123 voix pour, 2 voix contre et 8 abstentions.

**1. Conclusions et recommandations**

1.1 Le présent avis du CESE se propose de saisir l'occasion offerte par la Commission européenne à la société civile organisée européenne de formuler des recommandations pratiques et concrètes qui constitueront une contribution au plan d'action relatif à la stratégie pour le Danube <sup>(1)</sup>, en cours d'élaboration. Le CESE espère que ses recommandations reflètent de manière adéquate l'engagement du Comité et de la société civile organisée en faveur de la stratégie, ainsi que le fort soutien qu'ils lui apportent. Le CESE attend de la future stratégie qu'elle contribue véritablement à l'amélioration des conditions de vie et de travail de tous les citoyens de la région du Danube, qu'elle considère comme le miroir de l'Europe.

**1.2 Au niveau politique, la stratégie pour le Danube envisagée:**

1.2.1 doit être ouverte, accueillante pour tous, sensible aux aspects sociaux, économiques et environnementaux, tenir compte des recommandations des organisations de la société civile, se fonder sur les expériences;

1.2.2 ne peut aboutir à des résultats, étant donné la complexité et l'interdépendance des questions en jeu, que si

<sup>(1)</sup> La future stratégie pour le Danube inclura des États membres (Allemagne, Autriche, Hongrie, Slovaquie, République tchèque, Slovaquie, Bulgarie et Roumanie) et des pays tiers (Croatie, Serbie, Ukraine, Moldavie, Bosnie-et-Herzégovine et Monténégro).

elle a systématiquement recours au principe de l'approche intégrée plutôt que d'adopter une approche par branche et si elle insiste sur la nécessité de répondre aux objectifs qui sont ceux des acteurs concernés;

1.2.3 doit tenir compte de la coopération dans des domaines de la «sécurité douce», et doit chercher à stimuler cette coopération. Ces domaines sont notamment la coopération des services d'urgence face aux catastrophes naturelles, la mobilité des travailleurs, des entreprises, etc. et l'élaboration de plans d'intervention pour le traitement des accidents écologiques;

1.2.4 doit contribuer à l'exploitation la plus complète possible des possibilités dont est porteur le traité de Lisbonne et, ce faisant, à une application cohérente du principe de démocratie participative;

1.2.5 doit s'avérer être un instrument approprié pour

a. contribuer, sur le fond, en tant que politique de développement macrorégional, à l'approfondissement du processus d'intégration européenne, en particulier dans le cadre du programme «Europe 2020» (pour une croissance intelligente, durable et inclusive); et

b. rapprocher les six pays tiers de la région de l'Union européenne, en les aidant dans leurs aspirations d'intégration;

1.2.6 doit exprimer la politique d'échelon macrorégional de l'Union européenne et, dans ce cadre, le rôle actif et créateur et la contribution de la société civile organisée;

1.2.7 doit contribuer à l'harmonisation de l'activité des dispositifs de coopération qui existent déjà dans la région à différents échelons et dans divers domaines, ainsi qu'à l'amélioration de leur efficacité et à l'élimination des chevauchements;

1.2.8 doit avoir un système de gouvernance clair, simple et transparent, faisant l'objet d'une approche ascendante pour la société civile organisée; les résultats obtenus devront être évalués dans le cadre de conférences annuelles;

1.2.9 doit être mise en œuvre sous la forme d'un processus, qui suppose, au cours de l'application, de la souplesse ainsi qu'un réexamen à intervalles réguliers et, le cas échéant, l'affectation de ressources financières supplémentaires;

1.2.10 doit avoir des objectifs réalistes et, pour garantir une application efficace, doit formuler des priorités; pour leur mise en œuvre, il y aura lieu d'élaborer un plan d'action à moyen terme, qui affirmera qu'une condition importante du succès est d'associer et de faire participer activement chacun des acteurs en appliquant le principe de partenariat;

1.2.11 doit faire en sorte que ses résultats apparaissent clairement et de manière concrète à la société et aux citoyens dans la perspective d'une amélioration des conditions de travail et de vie des citoyens, en ce compris la jeunesse;

1.2.12 doit affirmer l'importance du dialogue civil et social;

1.2.13 doit reconnaître l'importance de la connectivité dans la région du Danube;

1.2.14 doit tenir compte des expériences de la mise en œuvre de la stratégie de la mer Baltique;

1.3 *Recommandations pratiques à l'échelon de la société civile concernant le plan d'action relatif au projet de stratégie pour le Danube:*

1.3.1 il conviendra que se forme le réseau des organisations de la société civile de la région (*Forum danubien de la société civile*), permettant entre autres une action commune et des projets communs; les membres du réseau se rencontreront annuellement en alternance dans les uns et les autres des pays de la région;

1.3.2 il y a lieu d'organiser des programmes (rencontres, festivals, visites, expositions, foires, etc.) de nature à renforcer le sentiment d'appartenance commune des peuples du Danube et la formation d'une conscience régionale dans la préservation

de la diversité culturelle, en particulier concernant les jeunes; une revue culturelle régionale devrait aussi voir le jour en vue de contribuer à la réalisation de cet objectif;

1.3.3 il conviendra d'organiser, dans un lieu chaque année différent, une Semaine du Danube, qui pourra être un forum approprié pour débattre les questions d'actualités relatives à la stratégie pour le Danube, et pour présenter les résultats;

1.3.4 afin que la stratégie pour le Danube bénéficie d'un soutien durable des citoyens et de la société civile organisée, tant dans l'UE que dans les pays tiers limitrophes, elle doit être dotée d'une stratégie de communication efficace et continue;

1.3.5 il y a lieu de prêter une attention toute particulière, lors de l'élaboration des programmes de la stratégie pour le Danube, aux groupes défavorisés et marginalisés, en particulier aux Roms;

1.3.6 les relations et la coopération systématiques entre acteurs devront se renforcer dans la région, ainsi que le dialogue social et civil; dans le cadre de ces processus, les Conseils économiques et sociaux nationaux sont susceptibles de jouer un rôle important;

1.3.7 la création d'un *Forum danubien des affaires*, qui regrouperait les acteurs sociaux et économiques, peut s'avérer être un instrument important de coopération et pour la cohésion économique, sociale et territoriale de la région du Danube; les organisations patronales de la région devraient avoir accès et être encouragées à participer aux programmes de financement destinés à l'organisation de ce Forum;

1.3.8 il y aura lieu que contribuent au renforcement des relations interpersonnelles la poursuite de la réduction des obstacles à la libre circulation, voire leur suppression, et l'application du principe de travail décent et de rémunération équitable;

1.3.9 il convient d'exploiter les résultats et les services de la société de l'information pour la mise en œuvre de la stratégie pour le Danube;

1.3.10 un groupe international de chercheurs devra se mettre en place dans l'objectif d'analyser et d'examiner scientifiquement les questions relatives à la stratégie pour le Danube; un programme de bourses devra contribuer à ses travaux;

1.3.11 il y aura lieu d'examiner comment les années et programmes thématiques de l'Union européenne pourront être reliés à la stratégie pour le Danube;

1.3.12 il faut soutenir les initiatives visant à l'enseignement des langues utilisées dans la région;

1.3.13 il y aura lieu que le CESE mette en place un observatoire ou groupe d'étude permanent consacré à la stratégie pour le Danube;

1.3.14 la mise en œuvre et le suivi des éléments énoncés dans la stratégie pour le Danube et dans son plan d'action devront être effectués par un comité de gestion comportant des représentants de la société civile; ce comité fera part de ses conclusions dans un rapport annuel;

1.3.15 parallèlement à l'adoption de la stratégie pour le Danube, il conviendra que la Commission européenne soutienne quelques projets pilotes adéquats pour effectuer des essais et pour acquérir de premières expériences;

1.3.16 le financement de la mise en œuvre de la stratégie pour le Danube et des éléments énoncés dans son plan d'action devra être assuré en faisant appel à plusieurs types de ressources: outre les fonds européens (en particulier les Fonds structurels), les ressources propres des pays de la région, des fonds privés ainsi que les institutions financières internationales peuvent s'avérer envisageables. Comptant sur leur contribution, nous préconisons la mise en place d'un fonds spécifique;

1.3.17 Le CESE considère la stratégie pour le Danube, dont l'adoption est prévue pour le premier semestre 2011, sous la présidence hongroise, comme un instrument décisif pour la création d'une région du Danube dynamique, compétitive et florissante.

## 2. Lignes directrices de la stratégie pour le Danube

2.1 Pour l'élaboration de la stratégie pour le Danube, il importe de définir la structure conceptuelle qui étaye la stratégie de coopération sur le Danube et le programme d'action visant à sa réalisation.

2.2 Il y a donc lieu de prendre en compte, dans le cadre de l'élaboration de la stratégie pour le Danube:

- les aspects relatifs à la cohésion économique, sociale et territoriale;
- le rôle du fleuve en matière de transports (compte tenu en particulier du VII<sup>e</sup> corridor paneuropéen de transport, qui concerne le Danube), de transport de marchandises et d'infrastructures et les possibilités y afférentes pour le développement d'activités économiques en général; la nécessité de soutenir des mesures d'entretien des chenaux navigables lorsqu'ils sont nécessaires au transport et de supprimer les goulets d'étranglement dans le secteur du transport maritime dont il est question dans le projet prioritaire RTE-T n°18 (à cet égard, la déclaration commune élaborée sous les auspices de la Commission internationale pour la protection du Danube (ICPDR) doit être considérée comme l'orientation majeure et être appliquée dans la pratique); la nécessité de poursuivre les projets de transport intermodal (construction de terminaux à conteneurs dans les ports) et les projets de transport routier complémentaire dans la région du Danube

(ponts ayant une incidence majeure sur les flux de transport de marchandises); en outre, la nécessité de mener des projets importants pour le développement, comme le canal Danube-Bucarest, qui serait bénéfique pour l'économie européenne;

- son statut de source d'eau potable et d'énergie, et d'environnement naturel à préserver – l'élément clé est le développement durable; les projets d'infrastructures énergétiques, tels que les centrales hydroélectriques, devraient être soutenus;
- le rôle de l'innovation, de la recherche et de l'éducation dans la région;
- la nécessité de voir se développer des opportunités en matière de tourisme sur le Danube, ainsi que de développement rural pour lequel il y aurait lieu d'envisager de financer des projets stimulant des activités dans les pays ayant une longue tradition agricole; le financement de projets d'infrastructures de chargement de céréales permettrait d'exploiter le potentiel de l'agriculture locale, en particulier dans les pays ayant une longue tradition agricole;
- le rôle du fleuve dans la formation d'une conscience et d'une identité communes «danubiennes», dans lesquels le dialogue interculturel et la solidarité jouent un rôle de premier plan, y compris entre États membres et pays tiers de la région; il s'agit d'un complément régional à la formation d'une conscience européenne s'appliquant à l'ensemble de l'Union européenne;
- le respect de l'environnement en cas d'accroissement du volume de transport;
- l'existence d'un potentiel de résolution des conflits à même de faire face aux tensions qui sont, avec l'histoire, allées croissant dans la région.

2.3 Du fait de la complexité et bien souvent de la concurrence mutuelle des valeurs et des intérêts, il est important que se forme une stratégie pour le Danube intégrée et fondée sur des principes de base communs, une stratégie qui, outre les rationalités économiques, prenne aussi en compte des demandes et des paramètres de nature sociale, y compris les points de vue de la société civile et sa contribution.

2.4 Une stratégie pour le Danube fructueuse, fondée sur la cohésion économique, territoriale et sociale, c'est la création d'une région du Danube dynamique, compétitive et florissante.

## 3. Contexte

3.1 Lors de sa réunion des 18 et 19 juin 2009, le Conseil européen a invité la Commission européenne à présenter une stratégie européenne pour la région du Danube avant la fin de 2010. Au cours du travail de préparation, beaucoup ont exprimé leur avis, notamment dans le cadre de la consultation ouverte annoncée par la Commission européenne.

3.2 Le CESE soutient de manière claire et décidée la nouvelle vision de l'Union européenne en matière de politique macrorégionale et, dans ce cadre, la mise sur pied de la stratégie européenne pour le Danube. Le CESE est prêt, dans l'élaboration et la réalisation de cette stratégie, à jouer un rôle actif et à prendre l'initiative, en tant que représentant institutionnel de la société civile organisée européenne.

3.3 L'intérêt du CESE pour les questions relatives à la région du Danube et son engagement à leur sujet ne sont pas chose récente. Il a en effet adopté, au cours des années passées, de nombreux documents qui avaient trait à différents domaines, notamment les transports ou la protection de l'environnement.

Ces documents démontrent de manière évidente les raisons pour lesquelles le CESE considère la région du Danube comme importante et soutient la mise sur pied d'une stratégie pour le Danube.

3.4 Il y a lieu de noter qu'avec les derniers élargissements de l'Union européenne, son centre géographique s'est nettement déplacé vers l'Est, tandis que son centre de gravité économique restait, de manière inchangée, en Europe de l'Ouest. La cohésion économique, territoriale et sociale, un élément décisif de la stratégie pour le Danube, ainsi que les idées, sur le plan pratique, qui sous-tendent sa réalisation, constituent une contribution adéquate à la suppression de ces déséquilibres.

Bruxelles, le 16 septembre 2010.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème: «Le rôle de l'immigration légale dans un contexte de défi démographique» (avis exploratoire)**

(2011/C 48/03)

Rapporteur: **M. PARIZA CASTAÑOS**

Par lettre du 16 février 2010, M<sup>me</sup> 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 TFUE, d'élaborer un avis exploratoire sur le thème:

*«Le rôle de l'immigration légale dans un contexte de défi démographique».*

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 septembre 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 115 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

## 1. Conclusions

1.1 Le CESE estime qu'il est nécessaire d'adopter une approche holistique pour faire face au défi démographique, en agissant sur de nombreux aspects économiques, sociaux et politiques. L'immigration légale fait partie de la réponse de l'UE à cette situation démographique.

1.2 La mobilité interne des citoyens européens est réduite et inférieure à celle que représente l'immigration de ressortissants de pays tiers. Le Comité estime qu'il faut lever les obstacles et faciliter la mobilité interne des travailleurs européens.

1.3 Le CESE marque son soutien à l'objectif de l'Agenda «Europe 2020» d'élever le niveau d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans jusqu'à 75 % grâce à une plus grande participation des femmes et des travailleurs plus âgés au marché de l'emploi et à une meilleure intégration des immigrés à celui-ci.

1.4 La politique commune d'immigration doit reposer sur une approche stratégique, avec une vision à moyen et long terme, qui tienne compte de l'ensemble des aspects tels que le contexte démographique, l'évolution des marchés du travail, l'intégration, la diversité culturelle, les droits fondamentaux, l'égalité de traitement, la non-discrimination et la coopération avec les pays d'origine.

1.5 Il revient à chaque État membre de décider de l'admission de nouveaux immigrants sur son territoire. L'UE peut apporter une valeur ajoutée importante en se dotant d'une politique commune et d'une législation présentant un degré élevé d'harmonisation.

1.6 En dépit de quelques différences nationales, l'UE et les États membres doivent disposer d'une législation ouverte qui permette une immigration pour raisons de travail au travers

de canaux légaux et transparents, tant pour les travailleurs hautement qualifiés que pour les activités moins qualifiées.

1.7 Compte tenu du défi démographique, le CESE est d'avis qu'il faut modifier les directives en vigueur et élaborer de nouveaux instruments législatifs.

1.8 La Charte des droits fondamentaux, qui facilite une approche plus équilibrée de l'UE en matière de législation sur l'immigration et plus respectueuse des droits de l'homme, est entrée en vigueur avec l'approbation du traité de Lisbonne.

1.9 Cependant, l'intolérance, le racisme et la xénophobie contre les immigrants et les minorités prennent de l'ampleur en Europe. Il faut que les responsables politiques, les dirigeants sociaux et les médias fassent preuve d'un sens élevé des responsabilités et d'une grande pédagogie politique et sociale pour prévenir ces attitudes. Il faut aussi que les institutions de l'UE agissent de manière décidée et que les organisations de la société civile soient très actives dans la lutte contre ces idéologies et ces comportements.

1.10 La législation européenne sur l'immigration doit garantir l'égalité de traitement de tous, fondée sur le principe de non-discrimination.

1.11 Il n'est pas souhaitable que la coopération avec les pays d'origine porte exclusivement sur la lutte contre l'immigration irrégulière, la politique de retour et le contrôle des frontières; au contraire, les accords devront prendre en compte les intérêts de toutes les parties: ceux des migrants, en veillant au respect de leurs droits fondamentaux; ceux des pays d'origine, afin que l'émigration puisse avoir un effet positif sur leur développement économique et social; et ceux de la société des pays d'accueil européens.

1.12 La politique commune de l'immigration doit inclure l'intégration, qui est un processus social à double sens d'adaptation mutuelle impliquant les immigrés et la société d'accueil, et qui doit être soutenue par une bonne gouvernance dans l'Union européenne, aux niveaux national, régional et local. Une approche commune européenne présente une grande valeur ajoutée dans la mesure où elle relie l'intégration aux valeurs et aux principes du traité, à savoir l'égalité de traitement et la non-discrimination, la Charte des droits fondamentaux, la Convention européenne des droits de l'homme, et l'Agenda «Europe 2020».

1.13 Le CESE propose à la Commission européenne de demander l'élaboration d'un avis exploratoire sur l'opportunité de la création d'une plateforme européenne de dialogue pour la gestion de l'immigration de travail.

## 2. La population de l'Union européenne

2.1 La population de l'UE s'élève à un peu moins de **500 millions d'habitants** <sup>(1)</sup>. Au cours des dix dernières années, l'évolution a été positive et la population a augmenté de plus de 18 millions d'habitants <sup>(2)</sup>.

2.2 Toutefois, l'on observe de grandes différences d'un pays à l'autre. La population a diminué dans certains pays, notamment en Hongrie, en Pologne, en Bulgarie et en Roumanie, tandis que dans les autres États membres, elle est restée stable ou a augmenté, principalement en Espagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni. Certains États membres présentent par ailleurs d'importantes disparités régionales.

2.3 **La croissance naturelle de la population** a apporté à l'UE un peu plus de 3 millions de personnes <sup>(3)</sup>. Les pays qui connaissent la croissance naturelle la plus élevée en termes absolus sont la France, le Royaume-Uni, l'Espagne et les Pays-Bas, et les valeurs ont également été positives dans d'autres pays. Les **soldes naturels négatifs** les plus importants ont été enregistrés en Allemagne, en Bulgarie, en Roumanie et en Hongrie.

2.4 **La population de l'UE est en train de vieillir.** La proportion de la population âgée de moins de 15 ans est passée de 17,7 % en 1998 à 15,7 % en 2008.

2.5 La proportion de la population âgée de 65 ans et plus dans l'UE est passée de 15,3 % en 1998 à 17 % en 2008. Cette proportion a légèrement diminué en Irlande et au Luxembourg, tandis qu'elle approche les 20 % en Allemagne et en Italie et dépasse les 18,5 % en Grèce.

2.6 **Le ratio de dépendance démographique** <sup>(4)</sup> dans l'UE est resté pratiquement stable ces dix dernières années, étant

passé de 49,2 % en 1998 à 48,6 % en 2008. Au Danemark, en Allemagne, en Grèce, en Italie et aux Pays-Bas, il a augmenté ces dernières années tandis qu'il est resté stable en France et en Finlande et a diminué dans les autres pays de l'UE, et ce de manière marquée dans les pays où la proportion d'enfants et de jeunes a le plus baissé.

2.7 **L'indice synthétique de fécondité** <sup>(5)</sup> se situait à 1,53 enfant par femme en 2006. Entre 1999 et 2008 il a augmenté dans tous les pays de l'UE. Il reste toutefois en deçà de 1,5 enfant par femme dans de nombreux États membres. Il n'y a qu'en France où il atteint 2 enfants par femme.

2.8 **Allongement de l'espérance de vie** à la naissance de la population européenne. Elle se situe en moyenne au-delà de 82 ans pour les femmes et de 76 ans pour les hommes.

2.9 **La mortalité infantile** <sup>(6)</sup> a diminué dans la plupart des États membres pour se situer en dessous de 5 décès pour 1 000 nés vivants dans l'ensemble de l'UE en 2006.

## 3. Les migrations dans l'Union européenne

3.1 L'Europe est la destination d'une petite partie des migrations internationales et depuis quelques années de nombreuses personnes d'origine immigrée font partie de sa population.

3.2 Dans le traité et partant, dans les avis du CESE, l'immigration se réfère à des ressortissants de pays tiers.

3.3 L'immigration est le principal facteur d'augmentation de la population de l'UE pour la période 1999–2008. L'apport de l'immigration nette à la population de l'UE s'élève à près de 15 millions d'habitants <sup>(7)</sup>. Il n'est négatif qu'en Bulgarie, en Lettonie, en Lituanie, en Pologne et en Roumanie. Il est légèrement positif dans plusieurs États membres, le solde migratoire le plus élevé se trouvant en Allemagne, en Espagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni. Entre 1999 et 2008, **la majorité des États membres ont enregistré un solde migratoire positif**, à l'exception de la Bulgarie (- 215 600), de la Lettonie (- 24 700), de la Lituanie (- 88 100), de la Pologne (- 566 100) et de la Roumanie (- 594 700).

3.4 **Les flux migratoires contribuent à l'augmentation de la population** de l'UE. Ils sont intervenus pour plus de 80 % dans l'augmentation de la population de l'UE ces dix dernières années.

<sup>(1)</sup> Données provisoires d'Eurostat au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

<sup>(2)</sup> Calculé sur la base des données d'Eurostat pour la période 1999–2009, au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année.

<sup>(3)</sup> Calcul fait sur la base des données d'Eurostat pour la période 1999 à 2008 (les naissances moins les décès).

<sup>(4)</sup> Défini comme le rapport du nombre total d'individus âgés de moins de 15 et de plus de 65 ans et le nombre total d'individus âgés de 15 à 64 ans.

<sup>(5)</sup> Nombre moyen annuel d'enfants par femme, obtenu en additionnant les taux de fécondité par âge.

<sup>(6)</sup> La mortalité infantile concerne les enfants décédés avant l'âge d'un an.

<sup>(7)</sup> Calculé suivant l'équation pondérée: (solde migratoire = population 2009 – population 1999 – croissance naturelle 1999–2008).

3.5 Dans certains pays de l'UE, le solde migratoire a représenté plus de 4 % de la population moyenne pour cette période: Italie, Malte, Autriche et Portugal; et plus de 10 % à Chypre (11,64 %), en Espagne (12,62 %), en Irlande (10,66 %) et au Luxembourg (11,08 %). À l'autre extrémité, les pertes de population dues à l'émigration nette ont varié entre 0,75 % de la population pour la Lettonie et 2,62 % pour la Roumanie.

3.6 En 2008, le nombre d'**étrangers** (citoyens européens et ressortissants de pays tiers) s'élevait à presque 31 millions de personnes. C'est en Allemagne que la population étrangère est la plus nombreuse, dépassant les 7 millions, suivie par l'Espagne (5,3 millions), le Royaume-Uni (4 millions), la France (3,7 millions) et l'Italie (4 millions). Il a augmenté dans tous les pays en 2009, sauf en Allemagne. En Grèce et en Belgique, l'on approche le million d'étrangers tandis qu'en Irlande, aux Pays-Bas, en Autriche et en Suède, leur nombre dépasse le demi-million.

3.7 Au quatrième trimestre de l'année 2009 <sup>(8)</sup>, près de **11 millions de citoyens européens résidaient dans un autre État membre**. Parmi ceux-ci, 2,5 millions vivaient en Allemagne, 1,8 million au Royaume-Uni, 1,6 million en Espagne, 1,2 million en France et 1,1 million en Italie. Ils vivent également mais en moins grand nombre en Belgique (642 900), en Irlande (350 500), au Luxembourg (191 000), en Autriche (322 200), aux Pays-Bas (272 100), en Grèce (142 500) et en Suède (185 700).

3.8 Depuis le quatrième trimestre de l'année 2005, le nombre de citoyens d'un État membre résidant dans un autre a augmenté de plus de 2,7 millions; les destinations préférées de ces mouvements internes étant l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne, qui en comptent plus de 1,7 million.

3.9 En **2009**, l'augmentation du nombre d'étrangers a **chuté** à moins d'un million, niveau similaire à celui de 2006.

#### 4. L'avenir de la population de l'Union européenne

4.1 **La population de l'UE en 2018 oscillera entre 495 millions et 511 millions** selon les projections démographiques d'Eurostat, cette variation étant fonction de la présence ou de l'absence d'immigration ces prochaines années.

4.2 **Compte tenu de l'immigration de ressortissants de pays tiers, selon la projection de la population de l'UE pour 2020, elle s'élèverait à 514 millions et atteindrait les 520 millions en 2030**. Cette projection se base sur l'hypothèse d'une immigration nette annuelle légèrement inférieure à 1,5 million de personnes.

4.3 **En conséquence, selon la prévision de croissance de la population pour 2020, avec migration, elle atteindrait 14 millions de personnes**. Parmi celles-ci, 5,3 millions vivraient

en Espagne, 4 millions au Royaume-Uni, 1,4 million en Italie, 1,3 million en France, près d'1 million en Irlande, un demi-million environ en Suède et en Belgique et presque 500 000 au Portugal. À l'autre extrémité, il y aurait des pertes démographiques de plus de 660 000 personnes en Roumanie, de 530 000 en Allemagne, de 419 000 en Bulgarie, et dépassant les 100 000 personnes en Pologne, en Hongrie, en Lituanie et en Lettonie.

4.4 **En 2020**, la population de l'UE augmenterait, par rapport à 2008, de presque 845 000 personnes âgées de 0 à 14 ans, diminuerait de 2,8 millions de personnes âgées de 15 à 64 ans, et augmenterait de 18,1 millions de personnes de 65 et plus. En outre, la population de la tranche d'âge 20-59 ans diminuerait de 4,7 millions. Ainsi, la prévision de croissance de la population de l'UE s'appuie principalement sur les personnes de 65 ans et plus, qui sont à l'origine d'**un vieillissement démographique plus marqué**, la proportion de personnes âgées de plus de 65 ans devant atteindre 20 %.

#### 5. Le marché du travail dans l'Union européenne

5.1 La variable démographique dans les marchés du travail doit être considérée dans le contexte d'autres variables économiques, sociales et politiques, qui dépassent le cadre du présent avis.

5.2 Au cours de la période 1998-2008, la population potentiellement active en raison de son âge a augmenté de 12,1 millions de personnes et d'un peu moins de 12 millions de personnes âgées de 20 à 59 ans.

5.3 **En 2009, l'UE comptait près de 218 millions de personnes actives**, après en avoir perdu 3,8 millions par rapport à l'année précédente. Plus de 24 millions (11 %) avaient un emploi temporaire. L'âge moyen de cessation d'activité se situait à 61,4 ans.

5.4 Au quatrième trimestre de 2009, **5,8 millions de citoyens de l'UE travaillaient dans un autre État membre**: 1,4 million en Allemagne, 1,1 million au Royaume-Uni, 820 000 en Espagne, 650 000 en Italie, 540 000 en France, 280 000 en Belgique, 190 000 en Irlande, 180 000 en Autriche, 150 000 aux Pays-Bas et 125 000 en Suède.

5.5 **Les taux d'activité ont augmenté** dans l'UE-15 entre 1998 et 2008 dans tous les groupes d'âge mais avec des variations se situant entre 1 (15-19 ans) et 10 points de pourcentage (60-64 ans). Les taux d'activité **masculins** sont restés stables sauf pour le groupe des 50-70 ans, avec une augmentation maximum de 10 points pour les 60-65 ans. Les taux d'activité féminins ont augmenté dans tous les groupes d'âge et en particulier pour les 30-65 ans, avec des pics de plus de 10 points pour les personnes âgées de 50 à 65 ans.

<sup>(8)</sup> D'après les chiffres de l'enquête sur les forces de travail.

5.6 Au cours de ces dernières années, l'intégration des femmes au marché du travail s'est considérablement accrue mais le **taux d'activité féminin demeure inférieur au taux d'activité masculin**.

5.7 La population potentiellement active sera en 2020 de 361 millions de personnes, parmi lesquelles quelque **238 millions seront réellement actives** <sup>(9)</sup>, ce qui laisse une marge de 123 millions de personnes sans activité professionnelle. Cela suppose un taux d'activité de 74,2 % pour les tranches d'âge 20-64 ans, légèrement inférieur à celui de 2008 en raison des changements intervenus dans la structure démographique.

5.8 Si l'on tient compte des taux de chômage <sup>(10)</sup>, **les actifs pourraient être 221,5 millions en 2020**, ce qui supposerait un taux d'activité de 69,3 % pour les tranches d'âge 20-64 ans.

5.9 Toutefois, l'Agenda «Europe 2020» <sup>(11)</sup> fixe pour objectif une augmentation du niveau d'emploi jusqu'à 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans, grâce à une plus grande participation des femmes, des travailleurs âgés et à une meilleure intégration des immigrés au marché du travail.

5.10 Plus de 17,5 millions de personnes supplémentaires pourraient entrer dans la vie active en 2020 si l'on atteint le taux d'activité de 75 % pour la tranche d'âge 20 à 64 ans. Même dans ce cas de figure, plus de 76 millions de personnes de ce groupe d'âge resteraient sans emploi, malgré l'inclusion dans ce groupe de personnes malades et handicapées qui ne seraient pas en mesure de travailler.

5.11 Il existe d'importants écarts de taux d'activité entre les différents pays de l'UE, qui variaient en 2009 entre le minimum enregistré à Malte (moins de 60 %) et le maximum constaté au Pays-Bas (près de 80 %), et des pays où il dépasse déjà également l'objectif de 75 %. Pour cette raison, l'augmentation du taux d'activité dans les pays enregistrant des taux bas, inférieurs à la moyenne de l'UE, - soit la majorité des États membres, qui se situent au-dessus de la moyenne de l'UE, mais en dessous des 75 % -, pourrait entraîner des déplacements internes de population dans l'UE.

5.12 Un des facteurs d'accroissement des taux d'activité est **l'augmentation du niveau d'éducation de la population**. En 2008, le taux d'activité des 15-64 ans était de 84 % pour les détenteurs d'un diplôme universitaire, contre 71 % pour les personnes ayant un niveau d'études secondaires et 48 % pour celles d'un niveau inférieur. De plus, ils se situaient nettement au-dessus de la moyenne de 66 %. L'amélioration du niveau d'éducation peut de plus être un facteur d'augmentation de la productivité et contribue à répondre à la demande croissante de travailleurs ayant un niveau de formation élevé.

5.13 Dans le contexte actuel de **crise économique**, les marchés du travail ne sont pas en mesure d'offrir du travail à

toute la population en âge de travailler (autochtones et immigrés) et le taux de chômage se situe à environ 10 %. **Le chômage** touchait en février 2010 dans l'UE 23,01 millions d'hommes et de femmes en âge de travailler, soit 3,1 millions de plus que le même mois en 2009.

5.14 **Le vieillissement de la population connaît une accélération**. Avec le départ à la retraite de la génération du baby boom des années 60, la population active de l'UE diminuera et le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans augmentera deux fois plus rapidement qu'avant 2007, c'est-à-dire de 2 millions par an au lieu d'1 million antérieurement.

5.15 Selon la Commission européenne <sup>(12)</sup>, le manque de travailleurs se fera plus nettement sentir à partir de 2020, de sorte que l'Europe pourra difficilement maintenir son niveau d'activité économique et d'emploi, situation qui peut se prolonger sur plusieurs décennies.

5.16 Dans certains États membres, l'on facilite le maintien de personnes âgées actives sur le marché du travail, en rapprochant l'âge réel de la retraite de l'âge légal de départ à la retraite, voire en promouvant des réformes législatives pour repousser l'âge de départ à la retraite après 65 ans, comme indiqué dans le Livre vert de la Commission <sup>(13)</sup>.

## 6. Le rôle de l'immigration dans ce contexte démographique

6.1 Le Comité économique et social européen estime qu'il est **nécessaire d'adopter une approche holistique pour faire face aux défis démographiques**, en agissant sur de nombreux aspects économiques, sociaux et politiques. L'UE doit notamment agir au niveau des politiques de l'emploi et de la formation, de l'amélioration du marché du travail, des systèmes de retraite, de la conciliation employeurs/travailleurs, des politiques familiales actives, etc.

6.2 **La politique de l'immigration fait partie des décisions politiques** que l'UE doit prendre dans ce contexte.

6.3 Le Comité souligne l'importance des conclusions du document «Projet pour **l'Europe à l'horizon 2030**» <sup>(14)</sup>, élaboré par le groupe de sages présidé par M. Felipe González, et qui affirme: «seules deux séries de mesures complémentaires permettront de relever le défi démographique auquel est confrontée l'Union européenne: il faudra, d'une part, stimuler les taux de participation au marché du travail et, d'autre part, mettre en œuvre une politique d'immigration équilibrée, équitable et proactive»; «le recours à une main-d'œuvre étrangère fera partie de la solution à apporter aux pénuries futures de main-d'œuvre et de compétences que connaîtra l'Europe, et l'UE devra élaborer une approche proactive de l'immigration».

<sup>(9)</sup> Estimation basée sur les taux d'activité moyens du 4<sup>e</sup> trimestre de 2007 et du 1<sup>er</sup> trimestre 2008.

<sup>(10)</sup> Ibidem.

<sup>(11)</sup> COM(2010) 2020 final.

<sup>(12)</sup> COM(2009) 674 final.

<sup>(13)</sup> COM(2010) 365 final.

<sup>(14)</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/fr\\_web.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/fr_web.pdf).

6.4 Le CESE a adopté de nombreux avis préconisant l'instauration par l'UE d'une politique commune de l'immigration pour permettre à de nouvelles personnes de développer leurs projets migratoires en Europe, à travers des procédures légales et transparentes.

6.5 L'Europe est une destination d'une partie des migrations internationales, car en raison de sa relative prospérité économique et de sa stabilité politique elle est pour certains immigrants à la recherche d'opportunités une référence et un pôle d'attraction.

6.6 L'UE doit tenir compte du fait que nombre d'immigrés sont animés d'un fort **esprit d'entreprise** et créent des entreprises en Europe, contribuant ainsi à créer de nouveaux emplois.

6.7 **La mobilité interne à l'UE pour raisons de travail est moins importante que l'immigration.** Ces dernières années, les citoyens polonais et roumains sont ceux qui ont le plus fait usage du droit à la libre circulation dans l'UE. Le CESE estime que l'UE doit promouvoir et faciliter la mobilité professionnelle des citoyens européens, et qu'il convient de renforcer à cette fin le réseau EURES et reconnaître les titres et diplômes universitaires et professionnels.

## 7. La politique commune d'immigration

7.1 **Le développement de la politique commune d'immigration se heurte à de nombreuses difficultés.** La coopération en matière de lutte contre l'immigration irrégulière et le trafic des personnes s'est améliorée, des accords avec les pays tiers ont été conclus, une approche européenne pour l'intégration a été adoptée mais rares ont été les progrès réalisés au niveau de la législation en matière d'admission de nouveaux immigrants pour raisons économiques, de conditions d'entrée et de séjour et de droits des personnes immigrées.

7.2 Il faut prendre en considération, dans l'élaboration de la politique commune de l'immigration, le fait que chaque État membre a ses caractéristiques propres (marchés du travail, systèmes juridiques, liens historiques avec des pays tiers, etc.).

7.3 La législation commune en matière d'admission consiste en des directives distinctes suivant les catégories professionnelles des travailleurs immigrants.

7.4 Les entreprises européennes souhaitent améliorer le recrutement à l'échelle internationale de travailleurs immigrants hautement qualifiés. À cette fin, l'UE a approuvé la directive sur la «carte bleue»<sup>(15)</sup>, avec le soutien, à quelques propositions de modification près, du Comité.

7.5 Cependant, les autres activités professionnelles ne font l'objet d'aucune législation commune, alors que l'UE recevra dans l'avenir un grand nombre de travailleurs immigrants pour

leur faire occuper des emplois correspondant à des qualifications faibles ou intermédiaires.

7.6 Dans le cadre de sa contribution au programme de Stockholm, la Commission a proposé de créer une plateforme européenne consacrée aux migrations pour raisons de travail, à laquelle participeraient les partenaires sociaux, mais cette proposition n'a pas été acceptée par le Conseil. **Le CESE souhaite être consulté par la Commission sur l'utilité de créer une telle plate-forme.**

## 8. Législation

8.1 La proposition de la Commission relative à une **directive cadre**<sup>(16)</sup> sur les droits des immigrants, qui prévoit également une procédure unique, est depuis deux ans l'objet d'un débat. Le CESE estime qu'il est essentiel d'approuver cette directive pendant la présidence belge.

8.2 Le 13 juillet, la Commission a adopté **deux nouvelles propositions législatives**: l'une pour les travailleurs immigrés saisonniers<sup>(17)</sup> et l'autre pour les travailleurs immigrés temporairement détachés dans un autre État membre<sup>(18)</sup>. Le CESE examinera l'approche qui sous-tend ces propositions et élaborera les avis correspondants.

8.3 En raison du caractère minimaliste de la **directive 2003/86 sur le droit au regroupement familial**, il est possible dans certaines législations nationales de ne pas garantir pleinement ce droit. Cette directive doit être modifiée de sorte que les personnes immigrées puissent demander aux autorités, après un an de séjour régulier dans le pays d'accueil, le regroupement familial afin de pouvoir exercer leur droit fondamental de vivre en famille. Le Comité est également d'avis que leur conjoint ou concubin ayant bénéficié du regroupement ainsi que leurs enfants ayant atteint l'âge légal doivent pouvoir obtenir l'autorisation d'y travailler. La Commission présentera en octobre un livre vert à ce sujet.

8.4 La **directive sur l'admission à des fins d'études**<sup>(19)</sup> est en vigueur depuis un certain nombre d'années. Le Comité estime que les personnes disposant du permis de séjour prévu par cette directive doivent pouvoir, à l'expiration de ce permis, demander via une procédure accélérée un permis d'exercer des activités professionnelles, avec prolongation du permis de séjour antérieur. La Commission élaborera en 2011 un rapport sur l'application de cette directive.

8.5 La **directive pour l'admission à des fins de recherche**<sup>(20)</sup> est également en vigueur. Le comité estime qu'il convient de mettre en place une procédure accélérée pour que les personnes concernées, une fois leur projet de recherche achevé, puissent accéder à la «carte bleue» afin d'exercer une activité professionnelle. La Commission élaborera en 2012 un rapport sur l'application de cette directive.

<sup>(16)</sup> COM(2007) 638 final.

<sup>(17)</sup> COM(2010) 379 final.

<sup>(18)</sup> COM(2010) 378 final.

<sup>(19)</sup> Directive 2004/114/CE du Conseil.

<sup>(20)</sup> Directive 2005/71/CE du Conseil.

<sup>(15)</sup> Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié.

8.6 Il est nécessaire de résoudre le problème de la **reconnaissance des diplômes et des qualifications**, qui est l'un des plus importants auxquels soient confrontés de nombreux immigrés et de nombreuses entreprises en Europe.

8.7 Le Comité estime que, pour que l'immigration s'opère en majorité dans des conditions légales et transparentes, la législation relative à l'admission doit également prendre en compte les activités professionnelles qui ont cours dans les microentreprises ou le milieu familial. Pour cette raison, le CESE a dans un autre avis <sup>(21)</sup> proposé de recourir à **un permis d'entrée et de séjour à caractère temporaire pour la recherche d'un travail**, d'une durée de six mois.

8.8 En vertu de la Charte des droits fondamentaux, l'UE doit assurer **le respect des droits de l'homme** pour tous, dans le cadre de son système juridique et de ceux des États membres.

8.9 **Les droits de l'homme sont universels** et irrévocables; ils protègent toutes les personnes indépendamment de leur condition et de leur statut juridique. C'est pourquoi le CESE a élaboré un avis d'initiative <sup>(22)</sup> pour proposer que les politiques et les législations de l'UE sur l'immigration et les frontières respectent comme il se doit les droits de l'homme.

8.10 La législation européenne sur l'immigration doit garantir **l'égalité de traitement de tous, fondée sur le principe de non-discrimination** (article 21 de la Charte des droits fondamentaux), et garantir le respect de l'article 15, paragraphe 3, de la charte, qui stipule que *«Les ressortissants des pays tiers qui sont autorisés à travailler sur le territoire des États membres ont droit à des conditions de travail équivalentes à celles dont bénéficient les citoyens ou citoyennes de l'Union»*.

8.11 L'égalité de traitement au travail signifie égalité en matière de conditions de travail, de salaire et de licenciement; de santé et de sécurité au travail; de droits syndicaux et de droit de grève. L'égalité de traitement concerne aussi les autres droits sociaux fondamentaux tels que l'assistance sanitaire, les droits à pension, la couverture chômage et la formation.

8.12 Le CESE constate avec préoccupation que le racisme, la xénophobie et l'intolérance sont en augmentation en Europe. Il juge positives les activités de l'Agence européenne des droits fondamentaux.

8.13 Le CESE est d'avis qu'une partie des projets migratoires seront temporaires et, dans certains cas, circulaires, mais fait valoir que l'expérience montre qu'une grande partie d'entre eux ont un caractère permanent ou s'inscrivent dans la longue durée, raison pour laquelle les politiques et la législation européenne doivent toujours promouvoir le respect des droits de

l'homme, la sécurité du statut juridique des immigrants, l'intégration et le regroupement familial.

8.14 L'UE et les États membres peuvent s'entendre avec les pays d'origine sur des **systèmes de migration circulaire** destinée à faciliter l'immigration, en établissant des procédures transparentes. Le CESE marque son soutien aux **partenariats pour la mobilité** qui ont été conclus avec certains pays d'origine. Mais il propose de conclure des accords équilibrés qui soient profitables à toutes les parties: immigrés, pays d'origine et États membres de l'UE.

8.15 Pour qu'un système d'immigration circulaire puisse fonctionner, il faut que la législation de l'UE offre des permis de séjour de courte durée, très souples, assortis de procédures de retour et de garanties de renouvellement des contrats d'embauche sur plusieurs années successives. Ainsi, de nombreux immigrants utiliseront les canaux légaux et ne resteront pas illégalement en Europe après l'arrivée à terme de leur permis de séjour.

8.16 Le CESE propose que soient plus fréquemment accordés des permis de séjour temporaire allant de 3 à 9 mois, renouvelables pour une durée de 3, 4 et 5 ans. Un tel dispositif nécessite des moyens financiers et logistiques ainsi que la collaboration entre les employeurs et les pouvoirs publics des pays d'origine et d'accueil, mais aussi les syndicats.

8.17 Le Comité met en garde contre le fait que l'immigration circulaire peut rendre difficiles l'enracinement et l'intégration dans la société, ne pas favoriser la création de liens d'engagement entre travailleurs et entreprises, ni l'affiliation syndicale. L'accès à la formation est également plus complexe.

8.18 Les procédures d'admission temporaire peuvent comprendre des **accords de formation et de reconnaissance des qualifications professionnelles**; ainsi, les immigrants temporaires qui travaillent en Europe pourront améliorer leurs qualifications professionnelles, et après leur retour, élargir leurs opportunités professionnelles.

8.19 Les personnes immigrées qui disposent du statut de résidents permanents dans le cadre de la **directive sur les résidents de longue durée** <sup>(23)</sup> perdent ce statut juridique lorsqu'ils s'absentent du pays d'accueil pendant une période de 12 mois.

8.20 Pour faciliter le déplacement circulaire des immigrants et les initiatives de création d'entreprises et d'emplois dans les pays d'origine, la législation européenne sur l'immigration doit permettre le maintien à long terme (durant trois ans au moins) du droit au séjour permanent et faire en sorte que le retour ne signifie pas la perte du permis de travail et de séjour en Europe.

<sup>(21)</sup> JO C 80 du 3.4.2002, p. 37.

<sup>(22)</sup> JO C 128 du 18.5.2010, p. 29.

<sup>(23)</sup> Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

8.21 Il faut veiller à ce que soient garantis **les droits à pension** acquis dans l'UE. À cette fin, il faudra conclure des accords de réciprocité avec les pays d'origine et ratifier la convention n° 157 de l'OIT.

8.22 Le Comité propose que les États membres de l'UE ratifient les conventions n° 97 et n° 143 de l'OIT sur les travailleurs migrants. De même, les États membres de l'UE doivent souscrire à la convention internationale sur la protection des droits de tous travailleurs migrants et des membres de leur famille<sup>(24)</sup>, comme le CESE l'a proposé dans un avis d'initiative<sup>(25)</sup>.

## 9. La collaboration avec les pays d'origine

9.1 Le CESE a proposé<sup>(26)</sup> qu'en matière de politique extérieure, l'UE promeuve la création d'un cadre juridique international pour les migrations.

9.2 À l'heure actuelle, l'UE adhère à différents instruments de voisinage et d'association. Le CESE estime qu'il faut renforcer, dans les accords y afférents, le chapitre relatif à la migration et à la mobilité. La priorité est de mettre en place des accords pour la mobilité entre l'UE et les pays voisins avec lesquels elle entretient déjà des relations de collaboration économique et politique.

9.3 Le Comité a adopté deux avis<sup>(27)</sup> proposant que la politique d'immigration en Europe favorise le développement économique et social des pays d'origine.

9.4 L'organisation de la formation dans les pays d'origine peut faciliter la politique d'immigration et contribuer à une gestion de l'immigration qui tienne compte des exigences professionnelles des entreprises européennes.

9.5 Le CESE propose que soient signés entre l'UE et les pays d'origine des accords visant à faciliter la reconnaissance des diplômes professionnels et des formations acquis dans les pays d'origine.

9.6 Il convient d'étudier la possibilité que l'UE et les États membres financent les programmes de formation dans les pays d'origine afin de contribuer par ce biais au développement de structures de formation de qualité. Les diplômes acquis dans le cadre de ces programmes devront être reconnus au même titre que les diplômes européens. Ces programmes de formation devront être associés à une procédure accélérée d'obtention du permis de travail et de séjour.

## 10. Les politiques d'intégration

10.1 L'Agenda «Europe 2020» compte l'intégration parmi ses objectifs. **L'intégration est un processus social d'adaptation**

<sup>(24)</sup> Adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 45/158 du 18 décembre 1990.

<sup>(25)</sup> JO C 302 du 7.12.2004, p. 49.

<sup>(26)</sup> JO C 44 du 16.2.2008, p. 91.

<sup>(27)</sup> JO C 120 du 16.5.2008, p. 82, et JO C 44 du 16.2.2008, p. 91.

**mutuelle dans les deux sens**, dans le cadre des relations complexes entre les personnes et les groupes. Les processus d'intégration s'opèrent lentement dans les structures de la société (la famille, les établissements scolaires et universitaires, les quartiers ou villages, le lieu de travail, les syndicats, les organisations professionnelles, les institutions religieuses, culturelles ou sportives, etc.).

10.2 **Le Forum européen de l'intégration**, fruit de la collaboration entre la Commission européenne et le CESE, a été constitué pour faire participer la société civile et les organisations d'immigrés aux politiques d'intégration de l'UE.

10.3 Le CESE a élaboré plusieurs avis visant à stimuler les politiques d'intégration; il a créé un **groupe permanent** pour la promotion de l'intégration et pour le resserrement des liens avec les organisations de la société civile et le forum précédemment évoqué.

10.4 Le CESE a adopté un nouvel avis d'initiative intitulé **«L'intégration et l'agenda social»**<sup>(28)</sup>, visant, dans le cadre de l'Agenda «Europe 2020» et du nouvel agenda européen de politique sociale, à renforcer l'objectif d'intégration en prenant davantage en considération les effets sociaux de l'immigration, la situation des immigrés en matière d'emploi, l'inclusion sociale, l'égalité entre les genres, la pauvreté, l'éducation et la formation, la santé, la protection sociale, et la lutte contre la discrimination.

10.5 La présidence espagnole a par ailleurs demandé au CESE d'élaborer un avis exploratoire sur **«L'intégration des travailleurs immigrés»**. Cet avis<sup>(29)</sup> étudie l'importance que revêtent l'emploi, l'égalité des conditions de travail, l'égalité des chances et de traitement, pour l'intégration. Il comprend également des recommandations à l'intention des autorités européennes et nationales ainsi que des partenaires sociaux.

10.6 La **conférence ministérielle qui s'est tenue à Saragosse** les 15 et 16 avril 2010 a demandé à la Commission d'élaborer un **nouvel agenda pour l'intégration**. Le CESE collabore à l'heure actuelle à la rédaction d'un document d'information intitulé **«Les nouveaux défis de l'intégration»**, dans lequel il est proposé que le nouvel agenda prévoit de renforcer la participation civique des personnes d'origine immigrée et leur participation au processus démocratique.

10.7 L'approche bidirectionnelle exige que les gouvernements prennent de nouveaux engagements en vue de faciliter, dans le cadre de leurs lois nationales, l'octroi de la citoyenneté aux immigrés qui en font la demande, et de rendre les procédures transparentes.

<sup>(28)</sup> JO C 347 du 18/12/2010, p. 19.

<sup>(29)</sup> JO C 354 du 28/12/2010, p. 16.

10.8 Le CESE a rédigé un avis d'initiative<sup>(30)</sup> adressé à la Convention ayant élaboré le traité constitutionnel pour demander à ce que la citoyenneté européenne soit accordée aux ressortissants de pays tiers qui ont un statut de résidents de longue durée.

10.9 Outre le défi démographique, l'UE et les États membres doivent affronter un autre grand défi politique et social, celui de l'intégration de nouveaux citoyens égaux en droits et en devoirs, raison pour laquelle les droits de citoyenneté nationale et européenne doivent inclure les personnes d'origine immigrée qui apportent à l'Europe une grande diversité ethnique, religieuse et culturelle.

### 11. Les immigrés en situation irrégulière

11.1 Le CESE entend rappeler que résident dans l'UE des centaines de milliers de personnes se trouvant dans une situation administrative irrégulière qui exercent une activité profes-

sionnelle dans l'économie informelle ou ont un emploi illégal. «Invisibles» dans la société officielle, ils ne peuvent pas jouir des droits fondamentaux.

11.2 Le document rédigé par le groupe de sages «Europe 2030» déclare qu'il est nécessaire d'*harmoniser les droits des immigrants en situation irrégulière à l'échelle de l'UE*. Le CESE souscrit à cette proposition.

11.3 Comme l'a proposé le CESE dans d'autres avis<sup>(31)</sup>, il faut faciliter la régularisation personnelle des immigrés en situation irrégulière en tenant compte de leur enracinement professionnel et social, sur la base du compromis du Conseil de l'UE dans le cadre du Pacte européen sur l'immigration et l'asile<sup>(32)</sup>.

Bruxelles, le 15 septembre 2010.

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

<sup>(30)</sup> Avis d'initiative, JO C 208 du 3.9.2003, p. 76.

<sup>(31)</sup> JO C 354 du 28.12.2010, p. 16.

<sup>(32)</sup> Conseil de l'UE 13440/08, du 24 septembre 2008.

**Avis du Comité économique et social européen sur «Les emplois verts»**

(2011/C 48/04)

Rapporteur: **M. IOZIA**

Par lettre du 7 juin 2010, M<sup>me</sup> Joëlle MILQUET, vice-première ministre, 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 du Conseil de l'UE et conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur

«Les emplois verts».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 septembre 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 16 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 142 voix pour, 3 voix contre et 8 abstentions.

**1. Propositions et recommandations**

1.1 Compte tenu de la contribution très importante que tous les secteurs sont tenus d'apporter à la réduction des gaz à effet de serre, le CESE souhaite préciser pour commencer qu'il vaudrait mieux parler d'«écologisation» des emplois plutôt que d'emplois verts.

1.2 Il arrive souvent que l'Union se fixe des objectifs ambitieux sans indiquer dans le même temps les instruments et les ressources nécessaires à leur réalisation. Il en va de même en ce qui concerne l'«écologisation des emplois», à propos de laquelle beaucoup a été dit, mais peu d'initiatives concrètes ont été prises. La Commission, le Conseil et le Parlement devraient prévoir un plan européen pour la promotion des emplois verts. À cet égard, le Comité économique et social européen accueille très favorablement l'initiative de la présidence belge, qui a fait de cette question l'une des priorités de sa présidence. Il peut s'agir là d'un outil essentiel pour faire face à la crise de l'emploi qui frappe toute l'Europe.

1.3 Le CESE recommande à la Commission d'élaborer une communication spécifique sur «La promotion de l'écologisation des emplois», sur la base de l'analyse des données en cours au sein du comité FSE et du document de travail actuellement élaboré par la DG EMPL. Cette question est d'une telle importance stratégique qu'elle mérite un vaste débat approfondi.

1.4 Le CESE est convaincu que l'Union européenne peut contribuer de manière déterminante à définir des instruments et des objectifs communs et aider les États membres ayant un potentiel économique et technologique plus faible à atteindre, avec les autres États, les objectifs fixés. Toutes les politiques de l'Union devraient s'efforcer de favoriser la création d'emplois «plus verts» (prise en compte de ces questions dans les diverses politiques).

1.5 Dans cette optique, les Fonds structurels et de cohésion – dès lors qu'auront été définies les conditions concrètes de leur utilisation et de leur transférabilité – peuvent sans aucun doute permettre de répondre aux besoins financiers, qui sont considérables. La mise en œuvre d'une stratégie claire en la matière

permettrait de concrétiser les perspectives offertes en matière d'emplois verts. Les prochaines perspectives financières (2014-2020) devront prendre en compte cette urgente nécessité et adapter les ressources disponibles dans le cadre des différents Fonds structurels, selon une approche globale, en privilégiant l'efficacité des programmes.

1.6 Le Fonds social européen (FSE) peut jouer un rôle essentiel à cet égard. Afin de soutenir la stratégie Europe 2020, qui poursuit notamment l'objectif d'une «croissance intelligente, durable et inclusive», il y a lieu de redéfinir le rôle du FSE et de l'axer davantage sur des priorités concrètes et conformes à la nouvelle stratégie. En juin dernier, le comité FSE a émis un avis sur l'avenir du FSE, dans lequel est soulignée la nécessité d'orienter le Fonds vers le développement de l'emploi, avec une référence explicite aux emplois verts. Le CESE ne juge pas indispensable de doter le Fonds d'un sixième pilier dédié aux emplois verts, mais pense qu'il conviendrait plutôt de canaliser les ressources en priorité vers toutes les activités pouvant contribuer à la réduction de l'empreinte carbonique.

1.7 Pour faire face aux exigences financières liées aux programmes de soutien à la reconversion professionnelle, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) peut représenter un précieux outil, dont il faudrait améliorer l'accessibilité - actuellement limitée aux entreprises employant au moins 500 salariés - en abaissant ce seuil à 50 salariés.

1.8 Le CESE estime que les conseils sectoriels européens emploi-compétences (CSE) sont une excellente initiative qui mérite d'être soutenue. En effet, ces conseils «devraient apporter un soutien essentiel dans le processus de gestion des mutations au sein des secteurs concernés, notamment au niveau des pronostics [...] quant aux besoins en matière d'emploi et de compétences et de l'ajustement des compétences à l'offre et à la demande». Ces conseils devraient s'appuyer sur les résultats obtenus par des initiatives telles que le cadre européen des certifications (CEC), le système européen de transfert et d'accumulation de crédits (ECTS), le système européen de transfert de

crédits d'apprentissage pour la formation et l'enseignement professionnels (ECVET), le cadre européen de référence pour l'assurance de la qualité dans l'enseignement et la formation professionnels (CERAQ) et Europass, et contribuer à les renforcer encore <sup>(1)</sup>.

1.9 La création d'un «Fonds souverain européen» dont la gestion serait confiée à la BEI, qui fait déjà de l'excellent travail en soutenant des initiatives en faveur de l'efficacité énergétique, de même qu'une contribution financière aux investissements convenus dans le cadre du «pacte des maires», pourraient constituer l'une des réponses aux problèmes aujourd'hui quasiment insolubles liés à l'énorme difficulté de trouver des capitaux sur les marchés.

1.10 Le CESE juge nécessaire de lancer un nouveau «plan Marshall» pour l'environnement et la durabilité sociale, dans l'intérêt d'un nouveau développement compatible avec la capacité de notre planète à garder son degré d'entropie, c'est-à-dire de «vieillesse», aussi intact que possible. Un plan européen extraordinaire s'impose en l'occurrence, compte tenu des bouleversements majeurs que nous devons affronter au plus vite, pour produire de la croissance, une autre croissance, respectueuse de l'environnement, durable, et créatrice de progrès dans l'objectif des traités. Ainsi, la réflexion menée sur la recherche d'indicateurs «Au-delà du PIB» pourrait-elle être nourrie.

1.11 Il est de la plus haute importance de faire comprendre aux citoyens la nécessité d'une politique économique durable, notamment par le biais d'une information correcte et ponctuelle. Le programme Life+, dont le CESE demande la prorogation dans le cadre des prochaines perspectives financières 2014-2020, représente un bon exemple d'aide à l'information des citoyens.

1.12 La gestion du passage de l'ancien au nouveau modèle de développement constitue certainement la tâche essentielle, à laquelle devront être associés, aux niveaux européen, national et territorial, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. Dans le cadre du dialogue social inter-confédérations et sectoriel, il conviendrait de prévoir des projets spécifiques anticipant les effets prévisibles du changement sur les systèmes de production des divers secteurs concernés. Au niveau de l'entreprise, il y a lieu d'instaurer un dialogue continu entre les partenaires sociaux et d'agir sur la base d'objectifs clairs concernant les besoins professionnels, le relèvement des compétences et l'anticipation des évolutions futures. Une politique sérieuse d'évaluation d'impact s'impose concernant l'évaluation des plans énergétiques et climatiques, en lien avec la législation européenne et nationale.

1.13 Les politiques de développement des activités à faibles émissions apporteront nombre de nouvelles possibilités d'emplois, mais il se peut que beaucoup d'emplois soient supprimés pendant la période de transition. Il convient dès lors d'élaborer en temps utile des instruments adéquats en matière de soutien au revenu et de reconversion professionnelle.

À cette fin, le rôle des partenaires sociaux et des collectivités locales est essentiel. En outre, il est important d'encourager les activités de R&D afin de voir dans quelle direction va le développement technique et dans quels domaines se créent les nouveaux emplois.

1.14 Les politiques budgétaires ont réduit, parfois drastiquement, les incitants et financements, provoquant une baisse de l'emploi, comme en Espagne dans le secteur de l'énergie éolienne et photovoltaïque. Il est souhaitable que les investissements publics et le cadre législatif restent stables, moyennant des ajustements prévisibles et éventuellement décidés au niveau international, pour permettre aux entreprises privées de procéder à une programmation stable.

1.15 Le développement et la recherche sont les axes stratégiques qui continuent à servir de fondement à la stratégie de croissance de l'Union européenne. Le programme «Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive» ravive l'objectif consistant à investir au moins 3 % du PIB annuel dans la R&D.

1.16 50 % au moins des fonds issus de la vente des SEQE devraient être investis pour améliorer l'efficacité énergétique et promouvoir l'économie verte. Il faut transférer les ressources des principales entreprises responsables des émissions vers celles qui, à l'inverse, contribuent à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Concernant les secteurs non couverts par le SEQE, comme celui du transport par route et par mer, il convient de prendre des mesures alternatives.

1.17 La promotion des emplois verts (pour le CESE, il est préférable d'utiliser le concept d'emplois durables pour une économie durable) doit passer par une combinaison de mesures incitatives et de pénalités, sur le modèle du SEQE, ce qui devrait permettre de fournir les ressources nécessaires sans grever des finances publiques à bout de souffle. La question des ressources du financement sera cruciale et exige que toutes les parties jouent le jeu, car la stratégie UE 2020 et les programmes d'aide ne pourront pas fonctionner si les États membres n'ont plus de marge de manœuvre budgétaire. Les entreprises qui s'engageront à améliorer la qualité de l'emploi et à produire selon des procédés plus durables devraient bénéficier de facilités et de soutiens. Les entreprises ont besoin d'un environnement réglementaire clair, stable et si possible encadré par des règles ayant fait l'objet d'un accord international. Une solution rapide et consensuelle à la question du brevet européen représenterait sans aucun doute une avancée dans la bonne direction.

1.18 Les deniers publics devraient tout d'abord être canalisés vers l'aide aux personnes qui se retrouveront au chômage dans la catégorie des «emplois polluants», c'est-à-dire des emplois qui produisent un taux élevé d'émissions de gaz à effet de serre et de pollution. Un pourcentage significatif de ces ressources devra être consacré à la préparation professionnelle, par le biais de formations adéquates, lesquelles devront être dispensées tout au long de la vie.

<sup>(1)</sup> JO C 347 du 18.12.2010, p. 1.

1.19 Le CESE préconise l'application du modèle «CECA», qui a permis la gestion d'une transition tout aussi majeure, celle du charbon au pétrole, en tenant compte bien entendu des développements intervenus depuis lors. Ce modèle prévoyait une forte participation des partenaires sociaux qui, comme le CESE tient à le réaffirmer, doivent jouer un rôle de premier plan dans les changements radicaux attendus, et prévoyait des plans d'aide durables.

1.20 Il convient d'accorder une attention particulière à la nécessité d'offrir des chances égales aux femmes concernant l'éducation et la formation mais aussi le niveau de rémunération et de qualification. En particulier, il faut commencer à parler de formation de base en économie verte et d'éducation à l'environnement. Par ailleurs, le dialogue social doit jouer le rôle de phare en matière de formation continue en économie verte.

1.21 S'agissant des énergies renouvelables, par exemple, si le nombre de femmes exerçant des tâches administratives dans ce domaine est en substance égal à celui des hommes, ce nombre chute toutefois sensiblement pour atteindre un pourcentage minime lorsqu'il est question de tâches à plus fort contenu professionnel et de techniques d'installation et de manutention.

1.22 Dans l'un de ses avis, le CESE a mis l'accent sur le rôle qui revient à l'éducation et à la formation dans une société à faibles émissions de gaz à effet de serre et a souscrit, à cette fin, un protocole de coopération avec la Fondation nationale Carlo Collodi, appelé «projet Pinocchio». L'objectif est d'utiliser la marionnette en bois comme figure emblématique de campagnes européennes pour l'éducation énergétique et environnementale <sup>(2)</sup>.

1.23 Les formations doivent être offertes par les écoles et les services publics de l'emploi.

1.24 Il convient de combler le fossé entre les besoins professionnels et l'offre de formations en resserrant les liens entre tous les acteurs concernés. Des experts des partenaires sociaux dans le domaine de la formation professionnelle, des représentants des autorités publiques chargés des services de l'emploi et des représentants des collectivités territoriales devraient unir leurs efforts, au sein de conseils permanents répartis sur l'ensemble du territoire, pour identifier dûment à un stade précoce les besoins professionnels et en matière de formation.

1.25 Un système européen de certification des compétences pourrait inciter davantage les jeunes à se diriger vers des activités plus durables et ouvrir notamment la perspective d'un marché du travail européen en rendant effective l'application du droit à la mobilité, l'exemple le plus frappant d'un droit qui est nié dans les faits en raison de l'inadaptation et du manque d'harmonisation des systèmes d'éducation et de formation. Le projet ESCO (terminologie normalisée européenne des compétences et des métiers) jouera un rôle essentiel en favorisant le rapprochement de l'offre et de la demande, en particulier en ce qui concerne les «nouveaux emplois». L'implication du réseau EURES (mobilité intra-européenne) serait également favorisant.

1.26 Les entreprises et les syndicats ont la responsabilité d'orienter les activités de formation et de mener une coopération constante afin d'obtenir les meilleurs résultats. Dans nombre de pays européens, cette coopération est institutionnalisée par le truchement d'instituts bilatéraux ou d'instituts de formation professionnelle distincts qui pratiquent une coopération continue. Ces exemples devraient être diffusés grâce à un programme spécifique de la stratégie Europe 2020 qui fasse figurer la connaissance parmi les trois priorités.

1.27 Le dialogue social et civil a un rôle à jouer dans ce contexte. Sans la participation de la société civile, aucun programme visant à opérer des changements de cette ampleur ne pourra être mis en œuvre. Les partenaires sociaux peuvent s'engager durablement à rendre tous les emplois «plus verts». Des objectifs en matière d'efficacité énergétique et d'économies peuvent être intégrés dans des accords commerciaux, afin de répartir sous forme de primes collectives une partie des économies réellement effectuées. L'on trouve déjà quelques exemples de ce type au Royaume-Uni et dans d'autres pays.

1.28 Si l'on veut que l'ensemble de la société s'oriente vers une économie durable, il faut fixer des objectifs clairs, bien diffuser l'information, réaliser une cohésion sociale et politique de base et s'accorder sur les instruments à utiliser. L'Union peut jouer un rôle extrêmement important, à travers une législation d'appui, comme l'est de fait le paquet climatique, mais aussi et surtout en proposant un mode de dialogue et de discussion cohérent qui devrait être appliqué aux niveaux national et local. Le renforcement du rôle d'une politique commune dans le secteur énergétique et environnemental se fait de plus en plus impérieux. Le CESE s'est déjà exprimé en faveur d'un «service public européen de l'énergie <sup>(3)</sup>». Compte tenu des énormes difficultés que cela pose, il serait souhaitable de disposer, dans un premier temps, d'un système de coopération renforcée entre États membres en matière énergétique, par exemple en commençant par interconnecter les réseaux et diffuser progressivement les réseaux intelligents qui peuvent constituer une aide précieuse pour résoudre la question de la gestion de la distribution de l'énergie. Le CESE, le CNEL italien et les CES français et espagnol élaborent actuellement une proposition commune sur ce thème. En ce qui concerne l'utilisation croissante des énergies renouvelables, outre l'aménagement des réseaux, il y a lieu de résoudre en premier lieu la question du stockage.

1.29 Les citoyens doivent être convaincus de l'importance du changement qui leur est proposé. Celui-ci exige une mobilisation d'énergies et de ressources à la hauteur du caractère extraordinaire de la période que nous vivons actuellement; il requiert également que l'on abandonne progressivement certains modèles de consommation et de développement pour en adopter d'autres, plus sobres, plus respectueux de la nature et plus humains.

1.30 L'information ainsi que la participation des citoyens et des associations jouent un rôle essentiel à cet égard. Une information appropriée, allant de pair avec des objectifs clairs et transparents, peut donner d'excellents résultats.

<sup>(2)</sup> JO C 277 du 17.11.2009, pp. 15-19.

<sup>(3)</sup> JO C 175 du 28.07.2009, p. 43 – JO C 128 du 18.05.2010, pp. 65-68 – JO C 306 du 16.12.2009, pp. 51-55.

1.31 Les politiques d'adaptation ne s'adressent pas seulement aux individus, travailleurs et managers, mais aussi aux entreprises et aux pouvoirs publics. Il faut absolument faire plus avec moins. Dans le domaine de l'énergie, cela signifie réduire l'intensité énergétique (unité d'énergie par unité de produit intérieur brut) et améliorer sans relâche l'EROI (le retour d'énergie sur l'énergie investie).

1.32 Un rôle important revient aux associations d'entreprises, en particulier au niveau national, susceptibles de diffuser des informations et une culture d'entreprise durable. La mise en place de districts énergétiques durables et intégrés, au sein desquels on peut développer des synergies importantes par exemple en matière de cogénération, requiert l'appui du monde associatif et sa coopération avec les entreprises comme avec les pouvoirs publics.

1.33 L'exemple de la géothermie est très parlant. En Suède, ce secteur ainsi qu'une réglementation favorable en la matière ont pu être développés grâce à la contribution déterminante du monde des entreprises et à la sensibilisation des pouvoirs publics qui ont décidé de soutenir la diffusion de pompes à chaleur. Un exemple analogue nous est donné par la Lombardie, laquelle dispose d'une législation qui a encouragé les entreprises à opter pour des solutions à circuit fermé respectueuses de l'environnement et garantissant un EROEI très élevé.

1.34 Le rôle du monde agricole revêt une importance fondamentale pour le développement des emplois verts. La production répartie, l'utilisation des biomasses, la réduction de l'utilisation de biocides et de pesticides sont les grands enjeux qui attendent le monde agricole.

1.35 Un cadre législatif stable, une participation importante de la société civile, une mobilisation extraordinaire de capitaux et de ressources intellectuelles, le soutien à la recherche et au développement, des programmes clairs en matière d'aide à la transition, d'éducation et de formation à une société à faibles émissions de carbone, le soutien de politiques de mobilité urbaine et extra-urbaine écologiques, le lancement d'un plan extraordinaire pour l'économie durable financé de manière adéquate par des fonds européens, la mise en place des facteurs d'une nouvelle croissance, telles sont les pierres angulaires d'une action européenne dont le but est de soutenir et de promouvoir l'économie durable et des emplois «verts» conformes aux critères européens en matière de qualité du travail tels que définis en mars 2007 par le Conseil européen.

## 2. Introduction

2.1 Désireuse d'intégrer ce thème parmi ses priorités, la présidence belge de l'Union européenne a invité le Comité économique et social européen à élaborer un avis sur la promotion de politiques d'emploi utiles dans le cadre du passage à une économie à faibles émissions de gaz à effet de serre.

2.2 Sur un thème analogue: «Promouvoir des emplois verts durables pour le paquet européen sur l'énergie et le changement climatique», le CESE a adopté un avis d'initiative<sup>(4)</sup> que le présent avis vient compléter et préciser.

2.3 L'opinion publique a pris conscience de la nécessité de modifier en profondeur notre modèle de développement.

2.4 Afin de répondre aux défis posés

- par les programmes d'efficacité énergétique,
- par le changement climatique,
- par la diminution progressive des réserves d'hydrocarbures,
- par la nécessité d'accroître l'indépendance énergétique,
- par la nécessité de remplacer progressivement les centrales électriques obsolètes et polluantes,
- par la durabilité sociale, économique et environnementale,

il convient d'élaborer un programme stratégique à long terme qui traite l'ensemble des problèmes suscités par ce changement radical.

2.5 Ces politiques auront des retombées importantes sur le marché de l'emploi. Les principaux secteurs concernés sont ceux de la construction, des transports, de l'énergie et des réseaux, qui devront modifier radicalement leurs modèles de production actuels.

2.6 Ces changements poseront de sérieux problèmes d'adaptation et de reconversion, ainsi que de mobilité professionnelle et territoriale, en particulier dans les pays qui dépendent davantage de sources d'énergie à fortes émissions de gaz à effet de serre (p.ex. le pétrole, le charbon) et qui ont des industries très énergivores (par ex. ciment, aluminium) pour lesquelles la disponibilité d'énergie à un prix abordable est le principal facteur de survie économique des installations existantes.

2.7 D'ici à 2030, l'on s'attend en Europe à un solde positif de plus d'un million d'emplois, prévisions qui devront être mises à jour en tenant compte de l'effet négatif qu'ont sur la croissance les politiques de stabilisation des déficits publics qui retardent la relance économique. Jusqu'ici, le développement des emplois verts, en particulier dans le secteur de l'énergie, a été soutenu par des politiques d'aide aux énergies renouvelables, principalement solaire photovoltaïque, thermique et éolienne; dans le secteur du transport automobile, les aides ont bénéficié aux véhicules hybrides, électriques et au gaz.

<sup>(4)</sup> Cf. avis du CESE du 14 juillet 2010 sur le thème «Promouvoir des emplois verts durables pour le paquet européen sur l'énergie et le changement climatique», rapporteur IOZIA, adopté lors de la session plénière des 14 et 15 juillet 2010.

2.8 Les incitants destinés aux secteurs de la construction neuve et de la rénovation ont joué un rôle très important dans le développement d'une industrie durable qui a aujourd'hui une vision claire des engagements futurs mais aussi des possibilités d'emploi qu'offrent la rénovation de logements publics et privés, la rénovation à haute performance énergétique des bâtiments publics destinés à l'administration et aux services ainsi que des bureaux et immeubles à usage industriel.

2.9 Il convient de rechercher et d'encourager un regain de compétitivité. Des produits innovants et plus respectueux de l'environnement, des modes de production plus propres et une consommation plus modérée sont la clé d'une nouvelle phase de développement et de progrès. Toujours désireuse de jouer un rôle de premier plan dans la transition vers une économie sans émissions, l'Europe doit pour ce faire aider l'industrie à préserver ses capacités concurrentielles, notamment les PME, qui sont les plus exposées au risque d'être évincées des marchés. Le Small Business Act devrait être appliqué, notamment dans le domaine de l'innovation.

2.10 Plutôt que de vouloir pratiquer des politiques de type dirigiste (approche descendante), il faudrait donner la primauté à la prise en considération des exigences et des besoins des entreprises et des salariés (approche ascendante). La Commission devrait s'orienter davantage dans cette direction et définir les stratégies de l'Union en prêtant particulièrement attention à ces besoins. L'objectif général devrait être la mise en place de facteurs favorisant une nouvelle croissance durable, respectueuse de l'environnement et cependant riche en emplois et en capacité de progrès.

2.11 S'agissant des relations bilatérales et multilatérales avec les pays tiers, en particulier la Chine, l'Inde et le Brésil, il faudrait prévoir des programmes d'information et d'échange avec ces pays concernant les pratiques adoptées et préconisées.

### 3. L'économie durable, la promotion des emplois verts

3.1 Si l'Europe veut conserver des perspectives d'avenir dans le paysage économique mondial, elle doit être capable d'affirmer sa position de chef de file dans le domaine du développement des énergies renouvelables, position qui est déjà mise en cause par la croissance impétueuse des économies asiatiques, Chine et Taiwan en tête. La nouvelle administration américaine entend combler le fossé et renforcer son énorme potentiel grâce à des investissements importants dans le secteur de l'énergie. La catastrophe écologique de la plateforme Deepwater Horizon, survenue récemment dans le Golfe du Mexique et qui, ironie du sort, s'est produite précisément le jour de la Terre, est en train d'accélérer les décisions relatives au passage à une économie durable.

3.2 Les besoins professionnels nécessaires pour faire face aux défis posés par les politiques climatiques et environnementales sont énormes. Tous les secteurs et toutes les activités sont potentiellement concernés par ces politiques. Il convient d'entreprendre un important travail de programmation et de coordination, de définition des priorités et d'identification des ressources financières requises. Mais il faut surtout définir une bonne politique, assortie d'une bonne capacité technique et d'un bon niveau de ressources humaines.

3.3 Le marché de l'emploi devra faire face aux enjeux de cette transformation et pourvoir simultanément à la reconversion de la main-d'œuvre employée dans les secteurs obsolètes ainsi qu'à l'élaboration des nouvelles compétences professionnelles requises.

3.4 Les services publics de l'emploi devront fournir des efforts considérables pour faire face à une transition qui concernera des centaines de milliers de travailleurs. Des programmes de formation professionnelle de qualité, garantissant l'égalité des chances entre les femmes et les hommes sont indispensables. Le rôle des services publics sera essentiel pour garantir la qualité de la préparation, le respect de l'égalité des chances et le lancement des emplois.

3.5 Les entreprises privées devront également consentir un effort important pour appuyer le saut technologique que requiert le passage d'une économie utilisant principalement les hydrocarbures comme source d'énergie à une économie à faibles émissions de gaz à effet de serre, c'est-à-dire à une économie durable.

3.6 Les PME, en particulier, auront besoin d'aide et de soutien. En dépit des bonnes résolutions du système bancaire, l'accès au crédit est de plus en plus difficile et coûteux et la situation du marché des capitaux est telle que l'on ne peut certainement pas s'attendre à une grande disponibilité de crédits à court terme.

3.7 Par définition, les emplois créés dans le cadre de l'économie verte doivent être de bons emplois, des emplois de qualité et correctement rémunérés. Comment garantir qu'il en soit ainsi? Seul un dialogue permanent et continu entre partenaires sociaux et pouvoirs publics peut faire en sorte que ce soit réellement le cas. L'utilisation du levier fiscal, par exemple, peut contribuer à maintenir en équilibre un système qui doit compter avec la concurrence aguerrie de ceux qui détiennent les sources d'énergie utilisées actuellement et qui ne sont pas disposés à perdre des marchés et des bénéfices.

3.8 Il ne saurait être question de transférer la totalité du coût du changement sur les prix finaux; il ne peut davantage être question de laisser ce coût entièrement à la charge de la fiscalité générale. Dans ce secteur au moins, il faudrait imposer une harmonisation de la fiscalité de tous les États membres. La récente crise de l'euro démontre une fois de plus la nécessité de renforcer l'harmonisation des systèmes et prélèvements fiscaux.

### 4. Le rôle de l'Union: les Fonds structurels

4.1 En réponse à diverses questions posées par le CESE, la DG EMPL a développé quelques réflexions intéressantes dont nous rendons brièvement compte ci-après.

4.2 L'article 3 du règlement général sur les Fonds structurels prévoit l'insertion du développement durable parmi les priorités de la Communauté et invite les États membres à inclure dans leurs programmes la croissance, la compétitivité, l'emploi et l'inclusion sociale, en protégeant et en améliorant la qualité de l'environnement.

4.3 Ce même article 3 indique que le Fonds doit soutenir les initiatives visant à améliorer l'adaptabilité des travailleurs, des entreprises et des employeurs, en favorisant notamment le développement des qualifications et des compétences et la diffusion des technologies respectueuses de l'environnement.

4.4 Il est impossible de dénombrer les multiples interventions du FSE dans le domaine des emplois verts et du développement des compétences, dans la mesure où elles n'entrent pas dans le cadre des priorités ni des catégories de dépenses (au sens de l'article 2 du règlement FSE). Compte tenu du caractère très général de la définition des emplois verts (tous les emplois étant susceptibles d'être «écologisés»), le CESE ne pense pas qu'il soit nécessaire de définir une sixième catégorie spécifique pour ces emplois. Il invite plutôt à renforcer les spécifications relatives aux programmes d'adaptation et de reconversion professionnelle.

4.5 S'agissant de l'action de certains Fonds européens en vue de la mise en œuvre d'un «plan Marshall européen», il est difficilement concevable, sur la base des perspectives financières actuelles, de modifier les programmes opérationnels existants. L'on pourrait prévoir pour la prochaine période de programmation que les différents Fonds structurels procèdent, dans le cadre de la stratégie Europe 2020, à des interventions spécifiques correspondant à leurs domaines d'intervention respectifs (FEDER et Fonds de cohésion pour les infrastructures et le logement, FSE pour le soutien aux programmes de formation professionnelle et d'adaptation des compétences).

4.6 Les prochaines perspectives financières (2014-2020) pourraient choisir de faire de l'écologisation des emplois une priorité spécifique des stratégies du FSE, au-delà du principe horizontal du développement durable, ce qui permettrait de promouvoir plus concrètement et de suivre de plus près la réalisation des projets correspondants. Il n'est pas certain que ce soit la solution la plus efficace. Le CESE estime qu'il convient de soutenir de manière transversale toutes les actions tendant à réduire l'impact environnemental et l'empreinte carbonique. L'ensemble des activités de production et des services publics et privés doivent absolument unir leurs efforts pour atteindre les objectifs de réduction des gaz à effet de serre et limiter la pollution anthropique à un niveau compatible avec le développement durable.

4.7 La Commission est fortement impliquée dans les activités de recherche et de développement, conformément aux engagements pris par l'Union. La DG EMPL a récemment lancé auprès des autorités de gestion des projets financés par le FSE une enquête portant sur les compétences et l'écologisation des emplois, et entamé une étude sur le FSE et le développement durable. Ces documents seront diffusés et examinés au sein du comité FSE. Le CESE espère qu'ils pourront être publiés et intégrés dans une communication ad hoc de la Commission, qui devra également s'appuyer sur les résultats du document de travail de la Commission sur les emplois verts, actuellement élaboré par la DG EMPL. Cette communication devrait examiner les différentes possibilités relatives à la «promotion des emplois

verts», en vue de préparer certaines décisions y afférentes dans le cadre des prochaines perspectives financières.

## 5. Emplois polluants contre emplois verts

5.1 La transition entraînera notamment la perte de nombreux emplois. La nouvelle économie sociale de marché de l'Union ne peut pas laisser de côté les travailleurs qui seront touchés par le changement. Des possibilités de reconversion professionnelle, des mesures de soutien au revenu, des aides à l'appui d'une mobilité territoriale sont quelques-unes des initiatives qu'il faudra prendre. Le dialogue social au niveau européen, interconfédéral, sectoriel, et au niveau national et territorial, devra se pencher sur la gestion anticipée des changements pour un modèle de développement inclusif.

5.2 Un modèle coopératif et participatif s'impose dans les relations industrielles, lesquelles doivent se fixer des objectifs ambitieux et partagés pour renforcer le système économique et améliorer sa durabilité sociale et environnementale.

5.3 Toutefois, indépendamment des nouveaux emplois, il s'agit en substance de transformer les anciens et de les rendre un peu plus «verts», c'est-à-dire durables. Des programmes d'efficacité énergétique devraient être réalisés dans toutes les entreprises et sur tous les lieux de travail publics et privés. Une sensibilité nouvelle à l'égard d'une consommation plus modérée libèrera des ressources qui pourront être affectées à autre chose. Des accords syndicaux sur des objectifs mesurables et la répartition des bénéfices entre entreprises et travailleurs peuvent constituer un outil utile pour que tous prennent conscience de l'importance que revêtent les économies d'énergie.

## 6. Mobilité urbaine et extra-urbaine

6.1 Conformément à une politique de réduction des gaz à effet de serre, il y a lieu de privilégier pour le transport extra-urbain les transports publics, trams, bus et métros, ainsi que le train. Si l'on dissuade les citoyens d'utiliser leur voiture particulière, surtout dans les villes, l'on augmentera l'offre d'emplois liés aux transports publics, qu'il faudra rendre de plus en plus propres. Des bus électriques, à hydrogène vert, à hydrocarbures à faibles émissions comme le méthane, circulent déjà dans les capitales européennes. Les pouvoirs publics ont une responsabilité dans la diffusion de transports propres au travers de marchés publics qui privilégient ces modes de transport.

6.2 Les expériences en matière de gestionnaire de la mobilité faites dans les entreprises ont, dans certains cas, donné d'excellents résultats; il convient de les diffuser et d'améliorer leur efficacité. Il faudrait envisager de généraliser la fonction de «gestionnaire environnemental» («green manager»), dont le rôle serait de réduire l'impact environnemental et les émissions de l'entreprise, non seulement dans le cycle de production, mais par exemple aussi dans les bureaux, dans le transport des biens produits et dans l'approvisionnement en matières premières ou en produits semi-finis, en favorisant dans la mesure du possible la proximité.

6.3 Le nouvel agenda numérique proposé par la Commission européenne peut également apporter une contribution significative à la croissance verte, à l'économie verte et à l'écologisation des emplois. Dans de nombreux cas, le télétravail pourrait contribuer à écologiser les emplois en réduisant considérablement la dépense d'énergie due aux déplacements entre le domicile et le lieu de travail. Les partenaires sociaux européens ont négocié il y a un certain temps déjà un accord-cadre en la matière. La Commission devrait soutenir efficacement le télétravail par le biais d'initiatives visant à le diffuser. Des campagnes d'information, des conférences et des études sur le développement des activités et des bonnes pratiques en la matière devraient être programmées dans le cadre des mesures de limitation des émissions. Si les technologies modernes devaient conduire à l'exercice d'un nombre considérable d'activités professionnelles au domicile des salariés, et que, la prestation soit alors axée sur la qualité plutôt que sur la quantité, il faudrait

se pencher sur les conditions de travail spécifiques de ces personnes.

## 7. La société civile et la promotion des emplois verts

7.1 Il est indéniable que la société civile a une fonction extrêmement importante à jouer si l'on veut relever avec succès le défi qui se pose à nous. Le CESE est convaincu que si les autorités publiques, à commencer par l'Union européenne, ne font pas tout ce qui est en leur pouvoir pour faire participer les partenaires sociaux, leur donner un rôle actif et de proposition, les associer à des initiatives et des projets et pour leur permettre de les aider à organiser une économie durable, les résultats ne seront pas à la hauteur des attentes et l'Europe manquera définitivement son rendez-vous avec le progrès.

Bruxelles, le 16 septembre 2010.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Situation et enjeux de la flotte thonière tropicale de l'Union européenne» (avis exploratoire)**

(2011/C 48/05)

Rapporteur: **M. Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Le 20 janvier 2010, la présidence espagnole 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

*«Situation et enjeux de la flotte thonière tropicale de l'Union européenne» (avis exploratoire).*

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 août 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 118 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

## 1. Conclusions

1.1 Le CESE considère que les normes élevées exigées par le régime européen sur le plan social et sanitaire et en matière de sécurité alimentaire, de respect de l'environnement, de législation, de sécurité de la navigation maritime, de bonne gouvernance et de contrôle constituent un excellent exemple d'exploitation rationnelle et durable de la ressource.

1.2 Toutefois, l'application de tels principes alourdit le coût d'un produit, qui doit faire face à la concurrence des productions d'autres pays jouissant d'un régime plus souple sur tous ces plans. Ainsi, l'UE doit continuer de promouvoir l'application de tous ces critères aux autres flottes du monde: niveler par le haut, en utilisant la norme européenne comme référence pour tous les autres opérateurs.

1.3 Le Comité estime que le défi principal qui se présente au secteur thonier tropical de l'Union européenne est celui de sa survie, dans un contexte de concurrence déloyale de la part des flottes des pays tiers et un cadre juridique rigoureux établi par l'UE elle-même.

1.4 Appliquer une législation stable, qui favorise une concurrence libre mais loyale, tel est le défi de l'UE au niveau international. Il est fondamental de mettre en place une politique européenne intégrée et cohérente dans tous ses aspects, qui permette de préserver la compétitivité et la durabilité du secteur thonier tropical de l'UE sur le triple plan économique, social et environnemental, comme cela est défini par la Convention sur la diversité biologique, signée à Rio de Janeiro en 1992.

1.5 Concernant la piraterie, le Comité demande aux États membres et au Conseil de faire le nécessaire pour que le mandat de l'opération «Atalante», qui assure la lutte contre la piraterie dans l'océan Indien, s'applique spécifiquement à la flotte thonière.

1.6 Le CESE estime qu'il est fondamental de maintenir les accords de partenariat en matière de pêche (APP), afin que les activités de la flotte thonière tropicale de l'UE se poursuivent. De même, il invite la Commission à élargir le réseau d'accords de partenariat dans le domaine de la pêche thonière suivant les besoins de la flotte européenne et à envisager d'urgence la possibilité de prévoir une dérogation à la clause d'exclusivité des APP de sorte que la flotte européenne puisse également obtenir des licences privées de pêche quand l'état de la ressource le permet conformément à la meilleure information scientifique disponible.

1.7 Il est important que l'UE ait un rôle de chef de file au sein des organisations régionales de gestion de la pêche (ORPG) pour promouvoir les principes d'une pêche responsable et durable, et ainsi parvenir à une gestion appropriée de la ressource au niveau mondial. Le Comité considère que l'effort de l'UE doit être renforcé sur ce point.

1.8 Pour assurer la survie de l'activité européenne et ses investissements dans les pays tiers, il est vital de maintenir les systèmes préférentiels ACP et SPG, mais sans les dénaturer par des dispositions telles que la concession de l'origine universelle à la Papouasie-Nouvelle-Guinée et à Fidji, qui déséquilibre le marché mondial du thon. Le Comité estime, en prévision des éventuelles perturbations dans le secteur thonier européen, qu'il convient d'envisager de prendre les mesures de vigilance et de sauvegarde prévues par l'accord de partenariat intérimaire entre l'Union européenne et les États du Pacifique, et le cas échéant de les appliquer.

1.9 Le maintien des tarifs douaniers européens sur les produits transformés issus du thon est d'une importance cruciale pour préserver la compétitivité de l'industrie européenne. Le CESE estime qu'il faut essayer d'atteindre le meilleur niveau de protection possible, dans le cadre de l'OMC comme dans celui des relations commerciales entre UE et pays tiers.

1.10 Au vu de tout ce qui précède, le CESE considère que les institutions européennes doivent défendre le principe de préférence communautaire. Il estime de même qu'il faudrait que l'indemnisation compensatoire pour les thons fournis par la flotte européenne à l'industrie de transformation se situe à son niveau d'origine, c'est-à-dire 93 % du prix de référence européen, étant donné qu'il a été considérablement dévalué ces dernières années, tombant à 87 % du prix de production.

## 2. Situation actuelle de la flotte thonière tropicale de l'Union européenne

2.1 En Europe, la pêche du thon a commencé à se développer au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, en Espagne et en France, pour satisfaire la demande croissante des conserveries qui approvisionnaient le marché intérieur. Il s'agissait initialement d'une pêche côtière qui pratiquait la capture du germon (*Thunnus alalunga*). Avec le temps et à mesure des améliorations technologiques, la pêche s'est étendue au sud et à la capture d'espèces tropicales de thonidés: l'albacore (ou thon à nageoires jaunes – *Thunnus albacares*), le listao (*Katsuwonus pelamis*) et, dans une moindre mesure, le thon obèse (ou patudo – *Thunnus obesus*). La pêche commença à être pratiquée dans les eaux proches de la France, de l'Espagne et du Portugal. Plus tard, dans les années 1960 et 1970, elle s'étendit aux côtes occidentales d'Afrique, pour gagner, dans les années 1980 et 1990, l'océan Indien et le Pacifique oriental, avant d'aboutir, au début du XXI<sup>e</sup> siècle, au Pacifique occidental.

2.2 La pêche des thonidés tropicaux pratiquée par la flotte de senneurs de l'UE est une pêche pélagique et sélective. Elle a pour cible les grands bancs de thons qui se concentrent dans la bande tropicale des trois océans majeurs. Les captures s'opèrent en haute mer ou dans les zones économiques exclusives (ZEE) de pays tiers.

2.3 Très appréciés pour leurs propriétés nutritionnelles, les thonidés font partie de l'alimentation de base de nombreux pays du monde. Ils font l'objet d'échanges commerciaux importants et représentent une source de revenus conséquente pour les pays qui en pratiquent la pêche, la transformation et la commercialisation.

2.4 Ces circonstances expliquent que la pêche du thon soit une activité économique majeure dans certains pays. Il se pêche actuellement, toutes techniques confondues, plus de 4 millions de tonnes de thonidés tropicaux dans le monde entier, dont environ 2 millions de tonnes sont capturées par les senneurs. Généralement, les populations de ces espèces se trouvent dans un bon état d'exploitation, avec des programmes de gestion appliqués de manière appropriée dans chaque océan par les ORGP.

2.5 La flotte européenne se compose de 54 navires thoniers senneurs congélateurs (34 espagnols et 20 français) qui, réunis, capturent quelque 400 000 tonnes de thon par an, soit près de 10 % des captures mondiales.

2.6 Pour leur majorité, ces navires opèrent dans les eaux internationales et dans le cadre des 13 accords de partenariat dans le domaine de la pêche conclus entre l'UE et des pays tiers (6 en Atlantique, 4 dans l'océan Indien et 3 dans le Pacifique).

2.7 Il existe dans le monde quelque 30 pays qui se consacrent à la pêche des thonidés tropicaux, soit environ 580 navires, avec une capacité de 650 000 tonneaux bruts (GT)<sup>(1)</sup>. La flotte de senneurs de l'UE, avec ses 97 500 tonneaux bruts, représente 9 % de ces navires et 15 % de la capacité thonière mondiale.

2.8 Le principal lieu de pêche des thons tropicaux est l'océan Pacifique, qui fournit 67 % des captures mondiales. Viennent ensuite l'océan Indien et l'Atlantique, assurant respectivement 22 % et 11 % des captures.

2.9 La gestion des captures de thon tropical est assurée par quatre ORGP spécifiques:

2.9.1 CICTA-ICCAT (Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'atlantique – International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna), qui couvre l'océan Atlantique et les mers adjacentes, telles que la Méditerranée. Fondée en 1969.

2.9.2 CTOI-IOTC (Commission des thons de l'océan Indien – Indian Ocean Tuna Commission), qui couvre l'océan indien. Fondée en 1997.

2.9.3 CIAT-IATTC (Commission interaméricaine du thon tropical – Inter-American Tropical Tuna Commission), couvrant le Pacifique oriental (zone des Amériques). Fondée en 1949.

2.9.4 CPPOC-WCPCF, (Commission des pêches du Pacifique ouest et central – Western and Central Pacific Tuna Commission), couvrant l'ouest et le centre du Pacifique (zone de l'Océanie et de l'Asie). Fondée en 2004.

2.10 La flotte européenne est soumise à de nombreux contrôles administratifs assurés par divers ministères des États membres et différentes directions générales de la Commission européenne. Pour qu'un navire puisse naviguer et commercialiser sa production sous pavillon d'un État membre de l'UE, il doit satisfaire aux exigences administratives requises pour obtenir des certificats concernant le jaugeage, la coque, les machines, l'installation frigorifique, l'équipement du navire, la navigabilité, le sauvetage en mer, la sécurité et l'hygiène du travail, l'agrément vétérinaire, mais aussi des permis spéciaux de pêche et des licences de pêche pour les différents pays où il opère. Il est aussi soumis à un contrôle par satellite et par des observateurs à bord, à des contrôles des captures au moyen du journal de bord électronique, à des contrôles des ventes, etc. Pour prorroger la validité des certificats, permis et licences mentionnés, il faut effectuer, en plus de la gestion quotidienne, des renouvellements annuels ou des révisions périodiques, ce qu'aucune autre flotte de pêche au monde n'a à réaliser avec une telle intensité. Toutes ces exigences augmentent considérablement les coûts d'exploitation des flottes européennes.

(<sup>1</sup>) GT: de l'anglais «gross tonnage»: mesure de tonnage ou de jaugeage d'un navire.

2.11 À la différence de la flotte des pays tiers, la flotte de pêche européenne est soumise aux obligations prescrites par la politique commune de la pêche. L'application de cette politique – fondée sur les principes de la pêche responsable, sur les recommandations des ORGP, sur le respect de normes en matière d'hygiène, de navigation, de sécurité, d'environnement ou de protection sociale des travailleurs – induit un coût élevé pour l'armateur européen et réduit la compétitivité européenne face aux navires de pays qui n'appliquent pas de telles obligations, ou le font de manière plus lâche.

2.12 De plus, la flotte européenne souffre ces dernières années des effets produits par la piraterie dans l'océan Indien. Cette situation a deux conséquences, outre la situation de peur et d'insécurité que connaissent les équipages des thoniers dans l'exercice de leur activité professionnelle légitime: une réduction du volume de pêche, et une augmentation des coûts d'exploitation due au maintien à bord de services de sécurité.

2.13 L'essentiel de la production de thon tropical est destinée à la conserverie, qui est considérée comme la première industrie mondiale de transformation du poisson. L'Europe est le premier marché mondial, avec une consommation annuelle de 800 000 tonnes, dont plus de la moitié est importée de pays tiers.

### 3. Évolution de la flotte thonière tropicale de l'Union européenne

3.1 La flotte thonière tropicale de l'UE a connu ces cinquante dernières années une évolution parallèle à celle de l'industrie européenne de transformation du thon tropical.

3.2 Le thon est le premier produit de la pêche à avoir été complètement affranchi de tout tarif douanier communautaire pour protéger l'industrie de transformation. La CEE de l'époque a établi une indemnisation compensatoire qui consistait à payer à l'armateur la différence entre le prix de vente et 93 % du prix de référence fixé annuellement. Ce pourcentage a été par la suite réduit à 87 %. Ces dernières années, cette indemnité a cessé d'être versée aux armateurs de l'UE, et elle est aujourd'hui totalement inefficace.

3.3 La flotte et l'industrie de la conserve de l'UE favorisent depuis de nombreuses années le développement économique de pays tiers, dans le cadre de la politique commerciale européenne. À cet égard, les accords de Yaoundé, de Lomé et de Cotonou ont favorisé un cadre stable pour les échanges commerciaux entre les pays ACP et l'UE. De même, le système SPG+ a stimulé les échanges commerciaux entre l'UE et ses partenaires d'Amérique centrale et de la Communauté andine.

3.4 Aux termes des accords de partenariat économique (APE), les pays ACP bénéficient du libre accès au marché européen lorsqu'ils exportent leurs produits de thon tropical (entier,

en filets et en conserve), soumis à un tarif douanier de 0 %. Ces conditions ont permis à l'industrie européenne de transformation du thon de réaliser des investissements directs en Côte d'Ivoire, au Ghana, à Madagascar, aux Seychelles et à l'Île Maurice, et indirects au Kenya et au Sénégal. Ces investissements ont contribué à la création de plus de 40 000 emplois dans ces pays et ont favorisé le transfert de technologie.

3.5 De même, le système de préférences généralisées Plus (SPG+) a été établi par l'UE pour étendre les conditions commerciales favorables à des pays d'Amérique du Sud et centrale, leur appliquant un taux réduit de 0 % pour les produits de la pêche. Les investissements européens se font faits à destination de pays tels que l'Équateur, le Salvador, le Guatemala, le Brésil (SPG général ou de pays tiers, avec un tarif douanier de 24 % sur les conserves) et le Chili (dans le cadre de l'accord de libre échange avec l'UE), et indirectement à la Colombie et au Venezuela, contribuant ainsi à maintenir les 50 000 emplois directs de l'industrie du thon.

3.6 Grâce à ces accords, les entreprises européennes ont transféré à des pays tiers d'Afrique, d'Amérique et d'Océanie une partie de leurs navires, qui battent désormais pavillon de pays que l'UE considère comme des partenaires privilégiés, et avec lesquels elle recommande de créer des sociétés mixtes ou de procéder à des fusions d'entreprises.

3.7 Une partie des 400 000 tonnes capturées par la flotte tropicale de l'UE sont débarquées et transformées dans les usines construites dans les pays tiers, ce qui procure de nombreux emplois dans les ports et génère le paiement de taxes portuaires pour le débarquement ou le transbordement de poissons; l'Europe se fournit également dans les différents ports de ces pays tiers; tout cela contribue sensiblement à leur développement.

3.8 Si nous examinons le secteur thonier dans son ensemble, la flotte et l'industrie de transformation ont évolué en parallèle, pour former l'unique secteur de la pêche européenne doté d'une structure interprofessionnelle transnationale, en raison des nombreux intérêts communs qui unissent les acteurs de cette activité au niveau de l'UE. Le secteur thonier européen, comme cela a été signalé ci-avant, a réalisé une série d'investissements dans des pays tiers et y a permis la création d'activité économique, suivant les lignes directrices de l'UE, destinées à des pays qui jouissent des systèmes préférentiels octroyés par l'UE.

### 4. Les défis de la flotte thonière tropicale de l'UE

4.1 Le principal défi de la flotte et de l'industrie thonière européennes est la concurrence inégale avec d'autres opérateurs qui se sont assigné l'objectif de progresser sur le marché européen, lequel (UE plus pays tiers) consomme 50 % de la production mondiale de conserves de thon tropical.

4.2 La production mondiale de conserves de thon avoisine 1 600 000 tonnes, dont environ 330 000 sont produites par l'UE <sup>(2)</sup>.

4.3 Les principaux concurrents de la flotte thonière européenne sont les flottes asiatiques de navires thoniers senneurs qui opèrent dans les eaux les plus riches du monde, celles de l'océan Pacifique, où s'effectue la capture de plus de 60 % des thons tropicaux à l'échelle mondiale. Ces flottes approvisionnent principalement le triangle composé de la Thaïlande, des Philippines et de l'Indonésie, qui constitue la plus importante zone de traitement du thon tropical. Leurs produits, de qualité moindre, ont un prix extrêmement compétitif sur le marché européen, dont ils détiennent déjà 35 % de part de marché, malgré un tarif douanier de 24 %.

4.4 De même, le secteur européen de transformation des produits issus du thon rencontre, face à des pays tiers qui ne relèvent pas des dispositifs ACP ou SPG+, des problèmes de perte de compétitivité similaires à ceux qui viennent d'être exposés concernant les flottes. Pour les pays concurrents, le fait d'acheter des matières premières meilleur marché, d'avoir une fiscalité moindre, une masse salariale et des coûts de protection sociale des travailleurs plus bas, ainsi que de faibles exigences sanitaires pour les produits élaborés permet assurément dans la majorité des cas de réduire les coûts de production et de vendre à des prix inférieurs à ceux des produits européens.

4.5 Pour l'essentiel, il existe deux différents modèles de production thonière dans le monde. D'un côté, le modèle offert par la flotte européenne, ou l'investissement de l'UE dans des pays tiers (ACP ou SPG), qui approvisionne l'industrie de transformation européenne ou des ACP-SPG et présente les normes les plus élevées en matière de sécurité du travail, de protection sociale, de sécurité alimentaire, de protection de l'environnement, et de respect des règles de la pêche responsable. L'autre modèle, qui tend à s'étendre, est celui de flottes et d'industries qui se soucient peu de la durabilité et présentent des normes bien inférieures en matière sociale, sanitaire, ou de conditions de travail.

4.6 Pour pouvoir bénéficier d'un système préférentiel de l'UE, les pays ACP et SPG doivent adhérer à une série de conventions internationales qui règlementent tous ces aspects; le reste des pays qui exportent vers l'UE devraient donc respecter les mêmes normes pour pouvoir accéder au marché, ce qui garantirait une concurrence saine entre eux et la production européenne ou celle des partenaires privilégiés de l'Union.

4.7 La modification de la législation européenne régissant l'équilibre délicat du marché mondial du thon est également une des principales menaces pour le maintien de l'activité thonière de l'UE. Cette législation, à travers les accords de part-

neriat économique, a joué un rôle fondamental pour orienter les investissements et le développement du secteur thonier européen vers les pays désignés par l'UE comme ses partenaires privilégiés.

4.8 Ce cadre de développement, qui s'est montré particulièrement efficace pour le secteur thonier, est menacé par les négociations de l'OMC, les éventuelles négociations de l'UE avec d'autres pays ou ensembles de pays dans le cadre de traités de libre échange, ainsi que par la récente modification des règles d'origine qui octroie à la Papouasie-Nouvelle-Guinée et à Fidji l'origine universelle <sup>(3)</sup>.

4.9 Dans le cadre de l'OMC comme des négociations bilatérales, le plus grand risque encouru par le secteur thonier est la disparition des barrières douanières pour les produits transformés issus du thon. Afin d'assurer l'approvisionnement de l'industrie européenne de transformation, le marché du thon entier congelé est complètement libéralisé depuis plus de trente ans (avec droits de douane zéro), si bien que la flotte européenne est obligée d'entrer ouvertement en concurrence avec d'autres flottes qui exportent du thon entier congelé sur le marché européen. Cependant, aller encore plus loin dans la libéralisation des produits transformés issus du thon ne ferait qu'occasionner une détérioration progressive de l'industrie européenne et une perte d'emplois et d'activité économique au bénéfice de concurrents étrangers ayant des coûts moindres.

4.10 Le fait de concéder un régime d'origine universelle aux produits de la pêche provenant de Papouasie-Nouvelle-Guinée et de Fidji dans le cadre de l'accord de partenariat économique avec le Pacifique déstabilise l'équilibre du marché thonier mondial et a des conséquences catastrophiques pour l'activité européenne et celle des autres pays ACP-SPG. Le fait que le thon transformé en Papouasie-Nouvelle-Guinée ou à Fidji échappe désormais aux exigences d'origine ACP ou UE pour pouvoir pénétrer sans barrière douanière sur le marché européen incite vivement les principaux concurrents – surtout asiatiques – à construire de nouvelles usines de traitement en Papouasie-Nouvelle-Guinée.

4.11 En accordant cette concession, l'UE favorise la surexploitation de la ressource thonière du Pacifique, dont la population atteint déjà un seuil limite. De plus, les entreprises qui vont bénéficier de l'accès au marché européen avec un tarif douanier zéro sont surtout celles d'Asie, que l'on incite à augmenter leur capacité de production de conserves sur un marché où les prix sont dépréciés par une offre excédentaire. La présence européenne dans la zone du Pacifique Ouest et central se limite à quatre thoniers, par volonté politique des pays de l'Agence des pêches du forum du Pacifique Sud (FFA), dirigée par la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

<sup>(2)</sup> FAO, 2007.

<sup>(3)</sup> Règlement (CE) n° 1528/2007 du Conseil du 20 décembre 2007 appliquant aux produits originaires de certains États appartenant au groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) les régimes prévus dans les accords établissant ou conduisant à établir des accords de partenariats économiques – Annexe I, art. 4.3a)

4.12 Cette concession désavantage les autres pays ACP et SPG parce qu'elle accorde un avantage exclusif à la Papouasie-Nouvelle-Guinée et à Fidji en ce qui concerne la facilité à obtenir de la matière première à bas prix: les premiers doivent respecter les règles d'origine, les derniers, non. Elle est également susceptible d'engendrer une forme de blanchiment de produits issus de la pêche illégale.

4.13 Un autre défi posé à la flotte thonière tropicale de l'UE est de préserver le réseau d'accords de partenariat en matière de pêche (APP). Ce réseau est essentiel parce qu'il garantit à la flotte de l'UE un accès à des ressources fortement migratoires dans un cadre de sécurité juridique et de transparence uniques au monde. Le thon tropical n'obéit pas à un schéma fixe de déplacement, ni dans l'espace ni dans le temps, si bien que la flotte thonière européenne a besoin du plus grand nombre possible d'accords de pêche pour opérer dans les trois principaux océans.

4.14 Il existe actuellement un déficit important de licences de pêche dans le secteur des thoniers congélateurs de l'océan Atlantique, en raison entre autres de la diminution du nombre de conventions ces dernières années et plus spécialement de la piraterie dans l'océan Indien, qui a conduit certains navires opérant dans cette zone à chercher refuge dans l'Atlantique, où il est encore possible de pêcher avec des conditions de sécurité minimales. Ainsi, il est indispensable que l'UE sollicite auprès des pays riverains une extension de son portefeuille de licences pour tous les APP de l'Atlantique, quand l'état de la ressource le permet conformément à la meilleure information scientifique disponible.

4.15 Obtenir une telle extension pourrait prendre plus de temps qu'il n'est souhaitable, la décision ne dépendant pas exclusivement de l'UE. Aussi le CESE propose-t-il d'envisager d'urgence la possibilité de prévoir une dérogation à la clause d'exclusivité des APP (qui empêche les armateurs européens d'obtenir des licences privées de pêche dans les pays avec lesquels il existe un APP), de sorte que la flotte européenne puisse également obtenir des licences privées de pêche quand l'état de la ressource le permet conformément à la meilleure information scientifique disponible.

4.16 La flotte thonière tropicale estime que l'UE doit, conformément aux conclusions du Conseil de 2004, veiller dans le cadre de la réforme de la PCP à consolider l'importance des accords de partenariat dans le domaine de la pêche, et reprendre une politique d'expansion du réseau d'accords en l'étendant aux pays les plus importants de chaque océan, c'est-à-dire nouer des accords avec:

— pour l'Atlantique: le Sénégal, la Guinée Conakry, le Sierra Leone, le Liberia, le Ghana, la Guinée Équatoriale et l'Angola;

— pour l'océan Indien: le Kenya, la Tanzanie, les îles françaises du canal de Mozambique, les territoires britanniques de l'océan Indien, et le Yémen;

— pour le Pacifique: l'Équateur, la Colombie, le Pérou, Panama, le Costa Rica, plus un accord régional avec l'Agence des pêches du forum du Pacifique Sud (FFA).

4.17 D'autre part, la flotte thonière tropicale de l'UE estime qu'il est indispensable que l'Union européenne reste présente dans les ORGP thonières pour continuer de «donner le ton» en matière de pêche responsable, comme elle le fait actuellement (grâce au comportement de sa flotte thonière).

4.18 Avec le Japon et la Corée, l'UE est la seule partie contractante qui soit membre des quatre ORGP thonières (CICTA, CTOI, CIAT, CPPOC). Elle doit se doter des moyens lui permettant de jouer un rôle pour promouvoir les principes de la pêche responsable avec cohérence et objectivité.

4.19 Le CESE estime que l'UE devrait promouvoir un système de gestion au niveau mondial qui soit le plus homogène et le plus cohérent possible, afin de faire clairement face à la réalité d'un marché entièrement mondialisé tel que celui du thon tropical, et envisager à l'avenir la création d'un organisme international pour traiter les questions horizontales qui relèvent de la pêche thonière mondiale. L'idée de ce système de gestion mondiale a commencé à germer avec le processus de Kobe sur la révision du fonctionnement des ORGP thonières.

4.20 Concernant la piraterie dans l'océan Indien, la flotte thonière européenne exprime sa vive préoccupation face à l'augmentation des attaques de navires thoniers tout au long de l'année 2009 et en 2010, et au fait qu'elles se produisent toujours plus loin des eaux territoriales de Somalie: certaines à 1 000 milles de la côte somalienne, et parfois dans la ZEE des Seychelles ou d'autres pays riverains (Kenya, Tanzanie).

4.21 La flotte thonière est particulièrement vulnérable aux attaques de pirates. Contrairement aux navires marchands, qui sont constamment en navigation, les thoniers, en action de pêche, sont immobilisés entre deux et trois heures avec leur filet déployé en mer, ce qui rend plus élevé le risque d'une attaque et d'un abordage par des pirates. D'autant plus que ces navires présentent un franc bord bas et une rampe arrière qui facilitent l'abordage des pirates.

4.22 Toutes ces raisons rendent nécessaire une modification du mandat de l'opération «Atalanta» (Action commune 2008/851/PESC du Conseil du 10 novembre 2008 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des

actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie ) afin d'assurer expressément la protection de la flotte thonière qui opère dans l'océan Indien, pour éviter des assauts et des détournements comme dans le cas du Playa de Bakio (2008) ou de l'Alakrana (2009).

4.23 En raison de la raréfaction des licences en Atlantique et des mesures de contingentement accordées dans les ORGP du Pacifique, les thoniers européens éprouvent actuellement de nombreuses difficultés pour se déplacer de l'océan Indien vers d'autres océans. De plus, bon nombre d'emplois auprès des armateurs et dans les entreprises de pays tiers, tant dans les

usines de conserverie que dans les ports où accostent les navires, dépendent de l'activité de la flotte de pêche dans l'océan Indien: son retrait s'accompagnerait de la destruction de nombreux emplois, non seulement dans l'UE, mais aussi aux Seychelles, à Madagascar, au Kenya, à Maurice, etc.

4.24 Tels sont les défis auxquels sont confrontées la flotte thonière tropicale de l'UE et l'industrie européenne de transformation et de conserve du thon pour assurer leur stabilité et leur préservation au niveau mondial. Celles-ci ne requièrent aucune dépense du Fonds européen pour la pêche, mais simplement des décisions politiques de l'UE

Bruxelles, le 15 septembre 2010.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers un espace européen de sécurité routière: orientations stratégiques pour la sécurité routière jusqu'en 2020» (avis sur saisine du Parlement européen)**

(2011/C 48/06)

Rapporteur: **M. RANOCCHIARI**

Le 2 juin 2010, le Parlement européen 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 un espace européen de sécurité routière: orientations stratégiques pour la sécurité routière jusqu'en 2020».*

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 6 septembre 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 128 voix pour, 4 voix contre et 2 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité rappelle que l'objectif que s'était assigné le troisième programme d'action européen pour la sécurité routière (PASR) – réduire de moitié, au cours de la période 2001-2010, le nombre de tués de la route – était très ambitieux. Selon les chiffres officiels portant sur 2008 et l'UE à 27 États membres, cette réduction a atteint en fait 28,4 % par rapport aux données de 2001. Des statistiques récentes de la Commission témoignent toutefois de progrès étonnants, qui pourraient aboutir au final, en 2010, à une baisse de 40 % des décès dus aux accidents routiers.

1.2 Les raisons pour lesquelles cet objectif de faire diminuer les décès de 50 % n'a pas rencontré tout le succès escompté résident dans une combinaison de plusieurs facteurs:

1.2.1 L'échelon communautaire n'est responsable que du programme d'action et des lignes directrices pour son application, tandis que la concrétisation de toutes les mesures qu'il prévoit reste de la compétence des différents paliers de pouvoir des États membres.

1.2.2 La mise en œuvre et l'exécution des mesures de sécurité routière varient d'un pays à l'autre.

1.2.3 Les données statistiques relatives à la sécurité routière ne sont pas interprétées d'une manière uniforme dans tous les États membres.

1.2.4 Au cours de ces dix dernières années, l'accent a bien davantage porté sur l'application de la réglementation que sur l'éducation et la formation de l'ensemble des usagers de la route.

1.2.5 Aucun objectif intermédiaire n'a été assigné aux États membres; de même, aucune attention particulière n'a été prêtée aux disparités entre les taux de risque d'un État membre à l'autre, alors qu'elles exigeraient que chacun d'entre eux reçoive une feuille de route détaillée.

1.3 S'agissant de la «sécurité passive et active», le Comité estime que des progrès substantiels ont été réalisés lors de la décennie écoulée, notamment parce que l'industrie a introduit un large éventail d'innovations techniques pour sécuriser les voitures particulières et les poids lourds. Pour l'avenir, on pourrait relever la barre en ce qui concerne les normes de sécurité; de même, il conviendrait de prendre des mesures face à la récente arrivée sur le marché de véhicules particuliers à prix très bas qui sont tout juste conformes aux normes de sécurité.

1.3.1 La situation est encore pire en ce qui concerne les cyclomoteurs et motocycles à bas coût qui, importés essentiellement du Sud-Est asiatique, sont souvent incapables de respecter les exigences européennes de réception des véhicules. Ce point est capital si l'on considère qu'en raison de la congestion du trafic urbain, les deux-roues motorisés sont de plus en plus plébiscités pour les déplacements entre le domicile et le lieu de travail, alors que leurs conducteurs courent de 18 à 20 fois plus de risques d'être gravement blessés sur la route.

1.4 De l'examen des progrès accomplis au cours des dix dernières années s'agissant d'améliorer la sécurité des infrastructures routières, le Comité incline à conclure qu'il aurait été possible d'engranger bien plus de résultats. Dans ce domaine, l'avancée la plus importante a été la directive du Conseil sur la sécurité des tunnels, qui a eu un effet hautement positif dans toute l'Europe. En revanche, aucune amélioration significative n'a été enregistrée en ce qui concerne les routes de campagne et le réseau secondaire, sur lesquels ont lieu plus de 50 % des décès routiers.

1.5 Si l'on veut que le quatrième programme d'action européen pour la sécurité routière, prévu jusqu'à 2020, atteigne de meilleurs résultats, il faudrait, de l'avis du Comité, tenir compte des impératifs suivants:

1.5.1 Un pilotage politique fort est nécessaire, étant donné que les compétences en la matière sont partagées entre l'UE et les États membres.

1.5.2 Des données statistiques harmonisées et détaillées doivent être disponibles pour l'ensemble des 27 pays de l'Union.

1.5.3 Il conviendrait de fixer des objectifs concernant les blessés graves de la route, avec une définition commune de la notion de «blessure grave».

1.5.4 En matière d'harmonisation et de réglementation des mesures de sécurité routière, il y a lieu de mener une politique communautaire plus rigoureuse, doublée d'une assistance aux États membres, pour s'assurer qu'ils améliorent et accélèrent tout à la fois la mise en œuvre de ces dispositions, dont le système paneuropéen eCall, et ce, sur une base contraignante si l'approche volontaire s'avère inopérante.

1.5.5 Une attention accrue est requise pour ce qui est de moduler l'éducation et la formation accordées à l'ensemble des usagers de la route, en particulier les plus jeunes et les plus vieux et les autres catégories vulnérables, comme les motocyclistes, les cyclistes et les piétons.

1.5.6 Tous les employeurs (et en particulier les employeurs privés) qui gèrent des parcs automobiles devraient être associés aux projets actuels et futurs consistant notamment à promouvoir les bonnes pratiques en vue de réduire les accidents sur le chemin du travail, à encourager leur personnel à passer aux transports publics et à développer des politiques de sécurité pour leur parc de véhicules. La norme ISO 39001 sur la sécurité routière au travail, qui devrait être bientôt disponible, fournira un outil important à cet égard.

1.5.7 L'UE doit adopter une législation pour les catégories vulnérables d'utilisateurs de la route, avec des mesures comme, pour les deux-roues motorisés, une nouvelle réception, assortie de l'obligation que ceux de plus de 150 cc soient dotés d'un système de freinage antiblocage ou combiné et d'un système d'allumage automatique des phares, l'instauration d'épreuves d'aptitude à la conduite routière et l'introduction d'une formation du deuxième stade lors de la révision de la directive sur le permis de conduire.

1.5.8 En ce qui concerne le développement des infrastructures, le Comité préconise que le nouveau programme d'action comporte l'objectif de renforcer la sécurité du réseau routier transeuropéen et de porter au niveau de ce dernier au moins 25 % des autres voiries.

1.5.9 Le programme d'action devrait fixer des performances ambitieuses mais réalistes, en établissant non seulement un objectif global de réduction du nombre total de décès sur la route mais aussi des objectifs spécifiques concernant les blessés graves et les usagers vulnérables de la route, tels que les piétons, les cyclistes et les motocyclistes. S'agissant de l'objectif global, le Comité fait remarquer que le taux de risque connaît des variations significatives au sein de l'UE et recommande dès lors fortement que les réductions de mortalité par accident qui devront être visées pour 2020 soient différenciées, en fonction des chiffres de 2010 fournis par les États membres.

1.5.10 Le Comité pense que l'UE devra assurer un suivi annuel si elle veut avoir la garantie d'atteindre les buts définis dans le programme d'action. Il suggère que soit créée à cette fin une agence européenne spécifiquement consacrée à la sécurité routière, qui contrôlerait et suivrait la mise en œuvre du programme d'action, en coordination avec des délégués à la sécurité routière nommés par les États membres.

1.6 Enfin, et ce point n'est pas le moindre, l'UE se doit de tisser un lien solide et durable avec la «Décennie d'action pour la sécurité routière» qui a été proclamée par les Nations unies et s'efforce de jouer à l'échelle mondiale un rôle directeur dans ce dossier de la sécurité routière.

## 2. Introduction

2.1 Le 28 avril 2010, M. Brian SIMPSON, président de la Commission des transports et du tourisme (TRAN) du Parlement européen, a adressé au président du Comité économique et social européen, M. Mario SEPI, une lettre dans laquelle, s'appuyant sur l'article 124 du règlement intérieur de son institution, il demandait au Comité d'élaborer un avis exploratoire sur la sécurité routière.

2.2 Dans son courrier, M. SIMPSON faisait allusion au nouveau programme de travail de la Commission pour 2010, qui a été publié le 31 mars 2010 et comprend la proposition d'élaborer un nouveau train de mesures concernant la sécurité routière, le but étant de créer un «espace européen de sécurité routière».

2.3 Il demandait au Comité de se pencher sur un certain nombre de questions fondamentales concernant la décennie écoulée: il s'agissait de déterminer dans quelle mesure les politiques de l'UE avaient réussi à modifier les comportements des usagers de la route, à améliorer la «sécurité passive» et à rendre les infrastructures plus sûres, d'examiner si les États membres avaient mis ces politiques en œuvre avec efficacité et, enfin, de définir les mesures à prendre pour créer un véritable «espace de sécurité routière» dans les 27 États membres.

2.4 En 2001, la Commission a publié un livre blanc sur les transports, qui a été suivi, en 2003 d'un programme d'action, l'un et l'autre étant fondés sur l'objectif d'une réduction de moitié du nombre de tués de la route d'ici 2010.

2.5 Les dernières données disponibles, celles de l'année 2008, témoignent, par rapport aux statistiques de 2001, d'une diminution de 36,8 % des décès routiers dans l'UE des Quinze et de 28,4 % pour l'UE des Vingt-sept. Quoique considérable, cette baisse n'atteint malheureusement pas la barre des 50 % visée par la Commission. Tout récemment, celle-ci a publié les chiffres pour l'année 2009 et des prévisions pour 2010 qui ne sont pas éloignés de cette cible initiale, puisque la baisse totale à l'horizon 2010 excédera les 40 %.

2.5.1 Si ces résultats importants sont atteints, on le devra à l'entrée en vigueur de la législation récente sur la sécurité routière et aux améliorations apportées à la sûreté des véhicules plutôt qu'à une évolution des comportements des usagers de la route, domaine dans lequel beaucoup de progrès restent à faire.

2.6 Pour déterminer les mesures qu'il conviendrait d'intégrer dans une nouvelle stratégie, il est capital d'appréhender quelles sont les politiques et initiatives qui se sont avérées efficaces au cours de la décennie écoulée et celles qui n'ont pas été opérantes.

2.7 Le programme d'action de la Commission pour la décennie écoulée avait ciblé trois dimensions primordiales:

- des changements de comportement individuel, en ce qui concerne notamment l'utilisation des ceintures de sécurité, les systèmes de retenue pour enfants, les téléphones portables ou l'élimination de l'alcool au volant,
- un appui aux initiatives prises par l'industrie pour développer et commercialiser des véhicules plus sûrs,
- des mesures à prendre pour améliorer les infrastructures, par exemple en perfectionnant la configuration des routes et des tunnels ou en harmonisant les systèmes avancés de secours d'urgence entre les États membres.

2.8 D'avril à juillet 2009, la Commission européenne a organisé des consultations publiques afin d'inciter les citoyens européens et les intervenants publics de niveau national, régional et local, ainsi que le monde de l'entreprise et des professionnels à cerner quels sont les problèmes essentiels de sécurité routière qui devront être abordés par le programme d'action 2011-2020 en la matière, ainsi que les actions prioritaires qu'il convient de prendre pour contrer les niveaux, coûteux et intolérables, que les statistiques des tués et blessés graves de la route atteignent dans l'ensemble de l'UE.

2.9 Le Comité rejoint la commission des transports et du tourisme pour estimer qu'avant d'adopter un nouveau programme d'action pour la sécurité routière, il est nécessaire d'évaluer l'efficacité des actions antérieures, en l'occurrence le livre blanc de 2001 sur les transports, élaboré par la Commission, et le programme d'action de 2003.

2.10 Pour effectuer cette évaluation, il est notamment possible d'utiliser les informations récentes et les opinions qui sont exposées dans les avis que le Comité a adoptés ces dernières années sur le sujet. Il ressort de ces textes qu'à ses yeux, l'amélioration de la sécurité routière constitue l'un des enjeux primordiaux de la politique des transports, qui mérite de figurer au sommet de l'ordre du jour des États membres, même en ces temps de contraintes économiques.

2.11 Des développements importants sont intervenus entre-temps à l'échelle mondiale. Dans la foulée de la première conférence ministérielle mondiale sur la sécurité routière, tenue en

novembre 2009 à Moscou sous le mot d'ordre «Il est temps d'agir», l'Assemblée générale des Nations unies a proclamé les années 2011 à 2020 «Décennie de l'action pour la sécurité routière», afin de stabiliser puis faire baisser les chiffres des décès dus au trafic routier dans le monde, qui prennent aujourd'hui les allures d'une véritable épidémie, avec chaque année plus d'un million de tués et quelque 20 millions de blessés graves, dont plus de 90 % dans des pays à revenus faibles ou intermédiaires. Globalement, il a été estimé que cette espèce de «pandémie» a un coût économique qui oscille entre 1 et 3 % du PIB des différents pays. En Europe, l'incidence financière pour la société s'est élevée à quelque 130 milliards d'euros en 2009.

2.12 Dans le fil des observations développées ci-dessus, le Comité pense que grâce au nouveau programme d'action pour la sécurité routière, l'UE pourrait occuper la première place en matière de sécurité routière, en tirant parti de l'élan actuel, et qu'elle ne peut se permettre de laisser passer cette chance.

### 3. Observations générales

3.1 Le Comité se doit de souligner que pour évaluer l'efficacité des politiques menées antérieurement dans le domaine de la sécurité routière, il est primordial de disposer sur cette question de données statistiques bien documentées, tant quantitatives que qualitatives, qui émanent de l'ensemble des 27 États membres et se prêtent à des comparaisons. Aujourd'hui, tous les pays de l'Union fournissent à l'UE des chiffres élémentaires concernant la sécurité routière mais dans le cas de certains d'entre eux, les données fournies ne présentent encore ni la qualité, ni la densité requises et ne permettent pas d'établir de distinctions en fonction des différentes catégories d'usagers, des types de voiries, des circonstances météorologiques ou de la gravité des blessures.

3.2 Conscient que le trafic routier a triplé au cours de ces trente dernières années, le Comité salue les progrès considérables que l'UE a accomplis pour réduire de moitié, à l'horizon 2010, le nombre de morts sur la route. Dans l'avis qu'il avait adopté le 10 décembre 2003 sur la sécurité routière, le Comité avait relevé que si cet objectif était déjà ambitieux pour l'Union quand elle comptait quinze États membres, il serait encore plus difficile à réaliser dans une Europe élargie.

3.3 Le Comité fait observer que si l'UE s'est assigné un objectif très ambitieux de réduction du nombre de tués sur la route, elle a omis de le faire en ce qui concerne les usagers de la route grièvement blessés. Entre 2001 et 2008, la diminution enregistrée pour cette catégorie n'a été que de 18 % pour l'ensemble des 27 États membres. Pour arriver à une baisse drastique dans ce domaine, le nouveau programme d'action de la Commission devra dès lors prévoir des mesures à cette fin, lesquelles devront être mises en œuvre par les États membres, dès qu'une définition commune des notions de «blessé grave» et de «blessé léger» sera adoptée.

3.4 S'agissant de déterminer l'efficacité qu'ont eue les politiques menées ces dix dernières années au niveau de l'UE pour modifier le comportement des usagers de la route, il convient de se rappeler que l'échelon européen ne fait qu'arrêter le programme d'action et des lignes directrices pour son application, tandis que la mise en œuvre de toutes les mesures qui y sont prévues reste du ressort des différents niveaux de pouvoir des États membres, conformément au principe de subsidiarité.

3.5 Si tous les États membres suivaient les mêmes balises pour appliquer les dispositions reprises dans le programme d'action, les obstacles sur lesquels ils butent seraient moins nombreux; malheureusement, l'expérience a montré que tel n'est pas le cas, puisque de fortes disparités subsistent entre les États membres en matière de sécurité routière. Dans ce domaine, les dispositifs d'exécution et de sanction diffèrent d'un pays à l'autre et il ne fait pas de doute, de l'avis du Comité, que plus impérative, la politique européenne produirait des résultats plus efficaces.

3.6 Le Comité souligne dès lors qu'il importe de développer et de réaliser un programme plus ambitieux d'harmonisation et de réglementation, combiné avec une assistance aux États membres, afin d'avoir l'assurance qu'ils concrétisent tout à la fois mieux et plus rapidement les mesures de sécurité routière. La création d'une agence européenne de la sécurité routière pourrait être la réponse appropriée à cette problématique.

3.6.1 En effet, une agence de sécurité existe pour tous les modes de transports à l'exception du transport routier. L'agence de sécurité routière devrait être un organe exécutif de taille réduite, assisté en permanence par des délégués à la sécurité routière nommés par les États membres.

3.6.2 De l'avis du Comité, cette agence devrait mettre à profit l'existence d'instances telles que l'Observatoire européen de la sécurité routière (ERSO) pour remplir plus efficacement sa mission exécutive en la matière. Par exemple, elle pourrait procéder tous les ans à la vérification de la carte des «points noirs», où se concentrent les accidents, afin d'identifier les voies peu sûres et de communiquer les résultats de son enquête aux usagers des routes européennes, comme le Comité l'avait déjà demandé dans un avis antérieur<sup>(1)</sup>. Elle pourrait également servir de plate-forme pour les groupes nationaux et locaux de sécurité routière, en assurant la promotion et la diffusion des meilleures pratiques dans l'ensemble des pays de l'UE.

3.6.3 Cette agence serait en outre susceptible d'assurer que la thématique de la sécurité routière soit intégrée dans d'autres politiques européennes pertinentes, comme l'éducation, la santé et l'environnement, ainsi que d'élaborer une feuille de route assortie de priorités à court et moyen termes, comblant ainsi une des principales lacunes du programme précédent.

3.7 Si l'on examine les modifications dans le comportement des usagers de la route au cours de la dernière décennie, force est d'en conclure que plus de la moitié des décès de la circulation sont directement imputables à des facteurs comportementaux, comme le non-respect des limitations de vitesse, la jeunesse et l'inexpérience des conducteurs ou la conduite sous l'emprise de l'alcool. Le Comité estime que l'application de la

réglementation, l'éducation et la formation revêtent la même importance et s'influencent mutuellement mais qu'en fin de compte, l'éducation est la solution dont toutes les parties prenantes sortiront gagnantes.

3.8 Le Comité relève que la modification du comportement personnel constituait l'un des trois axes majeurs du programme d'action de la Commission pour ces dix dernières années. Vu l'augmentation qu'a connue sur cette période le nombre de véhicules en circulation, il y a lieu d'intensifier l'action dans ce domaine.

3.9 Il convient également de garder à l'esprit que certaines catégories vulnérables d'usagers de la route, comme les motocyclistes, les cyclistes et les piétons, sont encore exposées à des risques disproportionnés. À titre de mesure susceptible d'influer sur le comportement de ces groupes d'usagers de la route, le Comité préconise d'intensifier l'éducation à la circulation, pour autant qu'elle aille de pair avec une réglementation-cadre étendue concernant la réception des deux-roues motorisés et une formation du deuxième stade pour les conducteurs de ces véhicules.

3.10 En outre, il importe d'avoir conscience que la population de l'UE vieillit et que la politique de sécurité routière devrait s'attacher à des mesures spécifiques, comme les systèmes de transport intelligents, l'adaptation des véhicules et des infrastructures, la sensibilisation et la formation.

3.11 Pour la décennie à venir, le Comité conseille de centrer l'action sur une éducation, une formation et une évaluation modulées pour l'ensemble des catégories d'usagers de la route et, plus particulièrement, pour les groupes «à risque» que sont les jeunes et les personnes âgées, ainsi que ceux qui sont vulnérables, comme les motocyclistes, les piétons et les cyclistes.

3.12 La politique suivie au niveau de l'UE devrait être exposée dans un programme d'action pour la sécurité routière qui contienne des recommandations et lignes directrices claires pour son application par les États membres. De même, il conviendrait que la Commission bénéficie, sur une base annuelle, d'un retour d'information sous la forme de données statistiques bien définies, de manière à permettre une réaction rapide. Dans le même temps, la Commission devrait inviter les États membres à mettre en œuvre, aussi rapidement que possible, la législation existante et future dans le domaine de la sécurité routière.

#### 4. Observations particulières

4.1 Pour qu'une politique de sécurité routière soit un succès, le grand défi à relever réside dans la coopération entre les pouvoirs publics au niveau européen, national et local. S'il est possible d'avancer sur les questions techniques par l'adoption et l'application d'une législation européenne, l'échelon national est le seul qui permette de progresser pour ce qui est de modifier le comportement des usagers de la route. Telle est la raison pour laquelle il apparaît capital que l'UE édicte de strictes lignes directrices et que les États membres fassent rapport chaque année à la Commission.

<sup>(1)</sup> JO C 80, 30 mars 2004, pp. 77-80.

4.2 Lorsqu'il étudie quelle a été l'efficacité de l'action entreprise au niveau européen pour infléchir le comportement des usagers de la route lors de ces dix dernières années, le Comité est forcé de conclure que cette politique de l'Union n'a pas été pleinement fructueuse, pour des raisons liées à la subsidiarité ainsi qu'à l'absence d'outils de suivi. L'éducation et la formation continue constituent les principaux leviers pour peser positivement sur les attitudes, en particulier dans le cas des jeunes conducteurs et des usagers d'un certain âge. Pour mettre ces outils en fonctionnement, les États membres ont suivi des voies différentes et parfois inadéquates.

4.3 Le Comité est convaincu que s'agissant de ces manières de se comporter, la politique à suivre lors de la prochaine décennie devrait s'employer à investir le champ de la formation et de l'éducation pour toutes les catégories d'usagers de la route dans l'ensemble des États membres, par exemple en instaurant dans les écoles un seuil minimum de formation obligatoire à la circulation et en incitant la population, sur une base volontaire, à approfondir constamment ces connaissances.

4.4 Les États membres devraient lancer des campagnes régulières et ciblées pour conscientiser les usagers de la route et influencer leur comportement, en s'adressant à eux sur des questions en rapport avec la sécurité, comme le respect mutuel, les équipements de protection, la vitesse et les problèmes de l'alcool et des drogues, tout en insistant dans le même temps sur l'application de la réglementation.

4.5 Le nouveau programme d'action devrait accorder une attention particulière aux disparités qui existent au sein de l'Europe en ce qui concerne le taux de risque en matière de sécurité routière. En 2008, celui des pays où il est le plus élevé était le quadruple de celui des États membres où il est le plus faible. Pour ceux où il se situe nettement au-dessus de la moyenne européenne, il conviendrait de viser à fixer un objectif de réduction plus sévère en ce qui concerne les décès et les blessés graves de la route, en déterminant pour 2020, sur la base des chiffres de 2010, des performances différenciées de baisse de la mortalité.

4.6 La «sécurité passive et active» a connu des améliorations substantielles au cours de la décennie écoulée, notamment lorsque l'industrie a introduit un large éventail de mesures techniques pour sécuriser les voitures particulières et les poids lourds. Les projets de recherche et développement financés au titre des programmes-cadres de l'UE pourraient donner l'impulsion nécessaire pour de nouvelles avancées dans les technologies relatives aux systèmes de transport intelligents.

4.7 La crise économique a engendré un phénomène nouveau et de plus en plus dangereux: l'arrivée sur le marché de véhicules particuliers à très bas prix qui sont tout juste conformes aux normes de sécurité. Pour assurer et améliorer la sécurité, il faudrait relever le niveau de sûreté des véhicules déjà en circulation, en les dotant, chaque fois que possible, de nouveaux dispositifs de sécurité. Des contrôles périodiques et des inspections annuelles sont indispensables. La situation est encore pire dans le secteur des deux-roues motorisés, où il est primordial d'assurer une surveillance du marché et des inspections régulières<sup>(2)</sup>. Le Comité estime que l'UE doit réagir en élevant le niveau des normes de sécurité.

4.8 Dans le fil des observations ci-dessus, il apparaît nécessaire d'instaurer une législation européenne prescrivant une nouvelle réception pour les deux-roues motorisés, avec l'obliga-

tion que ceux de plus de 150 cc soient dotés d'un système de freinage antiblocage ou combiné, l'instauration d'épreuves d'aptitude à la conduite routière et l'introduction d'une formation du deuxième stade pour leurs conducteurs lors de la révision de la directive sur le permis de conduire. En outre, l'UE devrait apporter son appui à des campagnes de sensibilisation destinées à assurer le respect des règles élémentaires de sécurité.

4.9 La configuration des chaussées et de leurs accotements est un facteur important dans les accidents. Des enquêtes menées sur ce point montrent que l'infrastructure routière y a une part de responsabilité dans quelque 30 % des cas. Il existe donc une forte marge de progression dans ce domaine, où il s'est avéré que les principaux obstacles à une meilleure sécurité ne tiennent pas seulement à des contraintes financières mais aussi à une absence générale de prise de conscience de pareil état de fait. Les statistiques démontrent que les routes de campagne sont souvent les plus dangereuses. Comme condition pour l'octroi de son financement (au titre du Réseau routier transeuropéen ou des Fonds structurels), l'UE devrait exiger que les infrastructures routières concernées soient sûres. En tout état de cause, il est primordial que dans leur conception, leur construction et leur entretien, il soit également tenu compte de la sécurité des deux-roues motorisés.

4.10 Le Comité arrive au constat que l'initiative la plus efficace qui ait été lancée durant la décennie écoulée pour sécuriser les infrastructures a été la directive sur la sécurité dans les tunnels (2004/54/CE), qui constituait l'une des propositions du troisième programme d'action pour la sécurité routière. L'entrée en vigueur de ce texte a eu un impact fort à l'échelle de toute l'Europe.

4.11 Pour la prochaine décennie, le Comité recommande qu'en ce qui concerne le développement des infrastructures, le nouveau programme d'action comporte l'objectif de renforcer la sécurité du réseau routier transeuropéen et de porter au niveau de ce dernier au moins 25 % des autres voiries. Une autre contribution considérable à la sécurité routière serait que le Conseil prenne une décision concernant une directive modifiée sur la gestion de la sécurité des infrastructures qui serait pourvue d'annexes techniques contraignantes et dont le domaine d'application aurait été étendu, de façon à couvrir aussi les routes non reprises dans les réseaux routier transeuropéen, ou encore que soient adoptées des lignes directrices européennes pour une infrastructure de voirie urbaine sûre. Pour le court terme, l'Union européenne doit inciter tous les États membres à adopter rapidement les quatre mesures de sa directive sur les infrastructures: évaluation des incidences sur la sécurité routière, audit de sécurité routière, gestion de la sécurité sur le réseau et inspections de sécurité.

4.12 Le Comité est convaincu qu'un engagement politique fort est un préalable obligé pour la création d'un véritable «espace de sécurité routière» englobant les 27 États membres, car il s'agit d'une responsabilité conjointe. Les décideurs au niveau de l'UE mais aussi dans les États membres, à l'échelon national et régional, devraient être convaincus qu'il leur faut coopérer pour mettre en œuvre des modifications de la législation qui se rapportent au court comme au long terme et soient accompagnées de campagnes d'information de masse. Recourir à l'expertise des grands intervenants privés de la sécurité routière en Europe suscitera l'adhésion et constituera une démarche rentable par rapport à son coût.

(<sup>2</sup>) JO C 354 du 28.12.2010, p. 30

4.13 En ce qui concerne le secteur privé, les employeurs qui gèrent des parcs de véhicules de société peuvent faire accomplir un grand pas dans la bonne direction, étant donné que les trajets accomplis pour des tâches professionnelles ou pour rallier le lieu de travail ou en revenir représentent une des plus grosses sources de risques. Les mesures destinées à faire régresser les accidents de la route devraient en effet couvrir toutes les situations de conduite professionnelle, au-delà du seul transport routier de marchandises.

4.13.1 Les employeurs du secteur privé et public se devraient d'encourager les bonnes pratiques qui aboutissent à réduire les collisions sur le chemin du travail, qu'il s'agisse d'encourager leur personnel à basculer vers les transports publics chaque fois que possible, d'élaborer des directives sur la sécurité pour leur parc automobile ou d'en contrôler les performances en la matière. Un bon exemple d'action dans ce domaine est fourni par le projet Praise<sup>(3)</sup>, qui est cofinancé par la Commission européenne et vise à faire progresser la gestion de la sécurité du trafic routier lié au travail et à diffuser le savoir-faire afférent auprès des employeurs. Cette problématique pourrait également intéresser l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA).

4.13.2 Dans une même visée, l'ISO élabore actuellement une nouvelle norme internationale (ISO 39001) sur la sécurité routière au travail, qui devrait être disponible pour la fin 2011. La Commission européenne devrait inviter tous les signataires de la Charte de la sécurité routière à obtenir aussi rapidement que possible la certification ISO 39001.

4.14 Parmi les autres conditions requises pour constituer un «espace de sécurité routière» figurent des données statistiques sur les États membres plus fournies et comparables, des retours annuels d'information de ces derniers vers la Commission, l'instauration d'un dispositif de contrôle et de suivi à l'échelle de l'Union, grâce à une agence européenne de la sécurité routière, une application adéquate et rapide de la législation européenne par l'ensemble des pays de l'UE, une insistance plus poussée sur l'éducation et la formation continue et une attention toute particulière pour les usagers de la route les plus jeunes et les plus âgés.

4.15 Le Comité recommande l'adoption d'un programme d'action qui s'assigne des performances ambitieuses mais réalistes. Pour des raisons politiques, il convient de fixer un objectif global pour la prochaine décennie, tout comme par le passé. En ce qui concerne la diminution du nombre de décès, le Comité n'entend pas intervenir dans le débat en suggérant un pourcentage à atteindre mais recommande fortement que l'on établisse aussi des objectifs spécifiques pour la réduction du nombre de blessés graves et celui des usagers de la route vulnérables, tels que les piétons, les cyclistes et les motocyclistes, qui sont impliqués dans des accidents de la route et blessés.

4.16 En outre, l'UE, agissant éventuellement par le truchement de l'agence de sécurité routière, devrait non seulement fixer l'objectif de long terme mais prévoir également des cibles intermédiaires, en lançant un programme d'assistance technique pour ses États membres qui affichent de moins bonnes performances dans le développement d'une stratégie nationale de réduction des accidents.

Bruxelles, le 15 septembre 2010.

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

---

<sup>(3)</sup> PRAISE: acronyme de «Preventing road accidents and injuries for the safety of employees» («Prévenir les accidents et blessures de la route pour la sécurité des salariés», ([www.etsc.eu/PRAISE.php](http://www.etsc.eu/PRAISE.php))).

## Avis du Comité économique et social européen sur «Les structures de financement pour les PME dans le contexte financier actuel» (avis d'initiative)

(2011/C 48/07)

Rapporteuse: M<sup>me</sup> DARMANIN

Le 26 février 2009, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, le Comité économique et social européen a décidé d'élaborer un avis d'initiative sur:

«Les structures de financement pour les PME dans le contexte financier actuel».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 juillet 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 16 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 121 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE encourage la Commission à renforcer les instruments de financement pour les PME en s'assurant que le mécanisme de garantie au titre du PIC (Programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité) soit maintenu après l'actuelle période de financement, que les Fonds structurels soient facilement accessibles aux PME et que les priorités en matière de financement soient clairement définies. Dans le contexte actuel de réduction des fonds propres, les institutions de garantie permettent à leurs partenaires bancaires de bénéficier d'un effet positif d'atténuation, en vertu de l'accord de Bâle II. Dans ce contexte, les institutions de garantie mutuelle devraient être encouragées.

1.2 Le CESE recommande l'établissement de plates-formes commerciales pour les micro-entreprises et les PME. La plupart des bourses des valeurs reconnues imposent un trop grand nombre d'obligations en matière d'information et de procédures interminable pour qu'une PME puisse être admise à la cotation. En outre, les coûts correspondants sont généralement prohibitifs y compris celui des cotations alternatives et/ou secondaires. L'établissement de plates-formes régionales coordonnées par un réseau européen pourrait constituer un nouvel outil inédit pour réunir de l'argent frais pour les petites sociétés. Il encouragerait davantage le capital risque et les financements par les «business angels». Il aiderait également les petits investisseurs de capital risque à soutenir les petites entreprises.

1.3 Les PME et en particulier les *microentreprises* éprouvent de plus grandes difficultés à accéder à un financement. Pour la société dans son ensemble, il est très difficile de savoir où l'argent destiné au renflouement des banques est allé. Il n'est peut-être pas opportun d'obliger celles-ci à publier leurs chiffres en la matière. Par contre, le CESE juge plus souhaitable que les banques consacrent un pourcentage convenu des montants reçus (dans les pays où ceux-ci ont été utilisés) à l'octroi de facilités de crédits aux petites entreprises et aux s, en particulier pour les projets innovants.

1.4 Le CESE encourage le développement d'un cadre qui facilite l'établissement d'institutions de microfinancement parti-

cipatif et éthique. Cette méthode de financement peut certainement être avantageuse pour les PME, car elle est fondée sur le partage du risque et des profits, un financement stable et la prévention de la spéculation. Ce phénomène, par exemple les banques participatives, devrait être pris en considération avec sérieux par la Commission. Le CESE appelle en fait la Commission à préparer un livre vert sur la base duquel le débat sur les banques participatives au niveau de l'Union européenne pourrait être lancé. Des initiatives distinctes prises par des pays tels que le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg et Malte sont positives. Toutefois, elles sont susceptibles de gêner l'intégration future de l'industrie des services financiers au sein de l'UE. En outre, des initiatives distinctes non coordonnées pourraient ne pas donner les meilleurs résultats que ce type de finance permet d'obtenir, comme le partage des risques, la participation aux bénéfices et une approche sociale de la finance. L'encouragement de la microfinance islamique pourrait également donner lieu à de nouvelles activités entrepreneuriales tout en contribuant à combattre la pauvreté dans certaines régions. Dans ce contexte, il conviendrait d'élaborer une directive pour organiser, encadrer et encourager des méthodes différentes de financement, ainsi que de veiller à une égalité de traitement par rapport aux autres méthodes telles que les finances classiques.

1.5 Le CESE suggère que les États membres accordent directement des crédits aux PME, ou qu'ils accordent des garanties totales ou partielles aux entités financières pour les inciter à consentir des crédits aux PME. Pendant la crise financière, un certain nombre d'États membres ont adopté cette pratique qui s'est avérée à même d'aplanir les difficultés des PME pour ce qui est d'accéder à des financements.

1.6 Le CESE estime que les crédits du FEI devraient être investis directement dans les PME ou par l'intermédiaire de sous-fonds spécialisés dans un domaine particulier, par exemple un fonds pour jeunes entrepreneurs, qui stimulerait la culture d'entreprise. Par ailleurs, les crédits de la BEI devraient être alloués à des banques intermédiaires qui soutiennent pleinement les PME. Le CESE suggère également que, pour encourager les banques intermédiaires à utiliser les crédits de la BEI au profit des PME, elles devraient en partager le risque avec la BEI.

1.7 Le CESE recommande différentes formes de financement par les banques, en ce compris les financements de type participatif, innovant et éthique. Les possibilités de financement telles que celles de la Grameen Bank au Bangladesh peuvent être considérablement limitées par les dispositions de l'accord de Bâle II. Les institutions de financement ne sont pas en situation de s'occuper du problème mais plutôt de la solution: un système de crédit doit être fondé sur un examen du contexte social et non sur une technique bancaire préétablie. C'est pourquoi une révision rapide de l'accord Bâle II est indispensable ou, du moins, un accord permettant des financements qui s'écartent des méthodes conventionnelles.

1.8 Les réseaux de «business angels» font leur apparition dans l'UE. Malheureusement, il semble que ces réseaux ne soient pas réglementés et puissent donner lieu à de graves abus susceptibles de décourager les entrepreneurs de recourir à cet outil important pour financer la croissance. Il convient de promouvoir l'établissement d'un cadre juridique qui encourage le bon fonctionnement des réseaux de «business angels» et des activités similaires.

1.9 Le CESE encourage les États membres à adopter des mesures fiscales qui encouragent les «business angels» et leurs réseaux, notamment les investisseurs familiaux et leurs parents. De nombreux jeunes entrepreneurs s'appuient sur des fonds d'origine familiale lorsqu'aucun autre crédit n'est disponible. Ces investisseurs doivent être récompensés et encouragés par des crédits d'impôts.

## 2. Introduction et contexte

2.1 Les États membres de l'UE ont été confrontés à un défi considérable: la nécessité d'encourager et de stimuler l'entrepreneuriat. Le Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000, en a fait un objectif pour améliorer l'emploi, réformer l'économie et renforcer la cohésion sociale. Le 21 janvier 2003, la Commission européenne a publié le Livre vert sur «L'esprit d'entreprise en Europe». Celui-ci mettait l'accent sur le fait que le nombre d'Européens qui créent leurs propres entreprises est trop faible et que la croissance des entreprises existantes n'est pas assez régulière.

2.2 Le développement de l'esprit d'entreprise présente des avantages considérables, tant sur le plan économique que social. L'esprit d'entreprise n'est pas seulement le moteur de la création d'emplois, de l'innovation, de la compétitivité et de la croissance. Il contribue également à l'épanouissement personnel et à la réalisation d'objectifs sociaux <sup>(1)</sup>.

2.3 La corrélation entre l'esprit d'entreprise et les performances économiques nationales peut être attribuée au fait qu'il contribue à la survie des entreprises, à l'innovation, à la création d'emploi, aux progrès technologiques, ainsi qu'à l'augmentation de la productivité et des exportations. Par conséquent, il est bénéfique non seulement pour les personnes concernées, mais également pour la société dans son ensemble.

2.4 Dans l'enquête réalisée par le *Centre for Enterprise and Economic Development Research* (Centre de recherche sur les entreprises et le développement économique), le problème du capital de démarrage était l'un des plus fréquemment mentionnés par les jeunes entrepreneurs (ainsi que les obligations administratives). Néanmoins, seuls quelque 40 % des organismes de soutien spécialisés ont jugé que ces difficultés étaient plus grandes que les contraintes financières qui s'exercent sur les autres petites entreprises. Un grand nombre de nouvelles entreprises éprouve des difficultés à constituer le nantissement leur permettant de garantir un prêt de démarrage. Toutefois, pour les jeunes entrepreneurs, cela peut représenter un obstacle plus substantiel parce qu'ils ont moins de possibilités d'accumuler des actifs qui peuvent être utilisés à cet effet. Il va de soi que l'incidence de cette contrainte pratique varie selon les secteurs et les activités économiques.

2.5 La crise économique actuelle décourage l'esprit d'entreprise, en particulier par la manière dont elle affecte les PME. Le CESE a déjà longuement évoqué la montée et les conséquences de la crise financière, ainsi que le rôle du système bancaire dans celle-ci. La réalité est que les PME continuent à être durement touchées par la crise et à rencontrer des difficultés pour obtenir des financements.

2.6 Pourtant, dans le scénario actuel, le crédit bancaire est resté extrêmement limité (malgré les réductions importantes des taux de base des prêts) en raison:

- des pertes résultant des pratiques comptables de «valorisation au prix du marché» (le procédé qui permet aux banques de réduire la valeur des titres qu'ils inscrivent à leurs propres bilans parce qu'il n'y a aucun marché pour les titres en question dans un proche avenir);
- de la multiplication des dettes irrécouvrables ou douteuses, en raison de la récession;
- du financement insuffisant du marché interbancaire, un phénomène que l'on observe et qui n'a pas encore été réglé en dépit de l'intervention de nombreux gouvernements;
- du facteur permanent de crainte (des banquiers qui craignent pour leur propre emploi sont moins enclins à prendre une quelconque décision de financement apparemment risquée).

2.7 Les crédits bancaires sont donc rationnés au bénéfice, soit des clients existants, que les banques ne peuvent pas se permettre de perdre, soit des instruments au rendement fixe et de haute qualité comme les titres souverains. Avec l'augmentation de la demande des gouvernements qui ont besoin de crédits pour les injecter dans leurs économies, la disponibilité de la dette souveraine a augmenté, ce qui a entraîné à son tour une réduction des crédits disponibles pour les prêts aux entreprises et aux particuliers.

<sup>(1)</sup> Flash Eurobarometer – Sondage sur l'esprit d'entreprise au sein de l'UE (25 États membres), des États-Unis, de l'Islande et de la Norvège. Rapport analytique.

### 3. Bref aperçu de la nature des PME au-delà des statistiques officielles

3.1 Les PME présentent un certain nombre de caractéristiques qui leur sont propres. Les énumérer toutes ne rendrait pas justice au dynamisme des petites et moyennes entreprises. Il est utile néanmoins de décrire brièvement quelques-unes d'entre elles.

3.2 Les PME appartiennent généralement à une même famille pendant plusieurs générations. La famille est dès lors un bailleur de fonds important, mais qui, dans bien des cas, n'est pas suffisant. Les PME ont tendance à être enracinées dans un lieu, ce qui affecte leurs méthodes de sous-traitance ainsi que leurs modes de recrutement (souvent très prudents). Il n'existe pas de distinction marquée entre la direction et les détenteurs du capital de l'entreprise, de même qu'il est fréquent que le personnel et les propriétaires soient très proches les uns des autres (ce qui accroît la loyauté de part et d'autre). Les PME sont flexibles, dynamiques et adoptent rapidement les innovations. Traditionnellement, les PME n'aiment pas prendre de risques dans la gestion de leurs flux de trésorerie. Elles se servent de leurs réserves avant de s'adresser à des institutions de prêt. Elles doivent faire face à une grande quantité de paperasse pour demander et obtenir des crédits.

3.3 L'impression que donnent les PME d'être des entreprises à qui il est risqué de prêter des fonds tient en partie à leur nature elle-même, c'est-à-dire celle d'entreprises souvent jeunes, allergiques aux systèmes de financement bureaucratiques et lents, manquant de nantissement et, généralement, d'outils de gestion des risques, en raison de leur taille.

3.4 Il importe de noter que les problèmes auxquels sont confrontés les PME sont encore plus marqués dans le cas des micro-entreprises.

### 4. Instruments financiers

4.1 **Admission à la cote sur une bourse officielle** – Les offres publiques initiales sont généralement le fait de sociétés bien établies qui sont à la recherche de capitaux à long terme sous la forme d'actions (parts) ou d'obligations, cotées en bourse. Cette capitalisation a lieu soit avant la phase d'expansion, soit lorsque les propriétaires de la société et/ou des investisseurs de capital risque veulent se retirer. Il existe également des «seconds marchés» qui ne conviennent généralement pas pour les micro-entreprises et «seules les entreprises les plus grandes du secteur des petites entreprises peuvent emprunter cette voie». Bien que le second marché soit généralement régi par des règles moins lourdes que le premier, il impose les mêmes obligations en matière de publicité. Le coût de l'entrée en bourse commence à partir de 500 000 euros.

4.2 **Nouvelles sources de financement. Banque participative** – Un nouveau phénomène fait son apparition dans toute l'Europe sous la forme de ce qu'on appelle les banques partici-

patives ou éthiques, phénomène également connu sous le nom de finance islamique. La façon dont les institutions en question travaillent est intéressante et probablement bien adaptée pour les PME et leurs besoins, dans le contexte actuel. Elles offrent différents instruments, dont certains sont nouveaux pour les pays européens. Toutefois, certaines législations, en particulier fiscales, entravent le développement de ce type de finance. Malheureusement, divers États membres de l'UE (notamment l'Allemagne, la France, l'Italie, Malte et le Royaume-Uni) prennent des mesures individuelles qui risquent de créer des problèmes de passeport dans le marché intérieur. Il est possible que ces institutions financières participatives puissent trouver d'autres voies juridiques pour pénétrer le marché de l'UE <sup>(2)</sup>.

4.2.1 Cette méthode de financement peut certainement être avantageuse pour les PME, car elle est fondée sur le partage du risque et des profits, un financement stable, la prévention de la spéculation et de certains types d'investissement.

4.2.2 Un domaine largement nouveau et en pleine évolution est ce que l'on appelle le microfinancement islamique. Ce microfinancement est constitué d'une série de services financiers pour des personnes qui sont traditionnellement considérées comme inaptes à accéder aux services bancaires, en particulier parce qu'elles ne disposent pas de garanties susceptibles de protéger l'institution financière contre le risque de perte.

4.2.3 La véritable révolution de la microfinance est qu'elle donne une chance aux personnes à qui on a refusé l'accès au marché financier. Elle ouvre de nouvelles perspectives et responsabilise des personnes qui peuvent enfin mener à leur terme leurs propres projets et idées avec leurs propres ressources. Elles peuvent ainsi échapper à l'assistanat, aux aides et à la dépendance. Les expériences de microfinance dans le monde entier ont maintenant définitivement prouvé que les pauvres ont besoin d'une large gamme de services financiers, qu'ils sont disposés à assumer les coûts qui y sont liés et qu'ils sont parfaitement aptes à bénéficier de services bancaires. Le groupe cible de la microfinance est constitué par les personnes qui vivent à la limite du «seuil de pauvreté», qui pourraient accéder plus facilement à une qualité de vie décente et qui ont des idées entrepreneuriales, mais qui ont un accès insuffisant à la finance formelle.

4.2.4 Quelques études ont été menées sur le sujet et les expériences sur le terrain sont relativement limitées, mais elles prouvent son énorme potentiel à la fois pour lutter contre la pauvreté, ainsi que l'exclusion financière et sociale et pour élargir et enrichir la base des clients des institutions financières dans les pays en développement ayant une tradition culturelle islamique. Les banques participatives ont ainsi prouvé qu'elles axaient leur activité non seulement sur les profits financiers mais également sur la maximalisation des avantages pour la société, par la création d'institutions financières plus saines, capables de fournir des services financiers jusque dans les couches de la population les moins nanties.

<sup>(2)</sup> Voir «Islamic Finance in a European Union Jurisdiction Workshops Report» publié par le Malta Institute of Management (Institut maltais de gestion), l'Association maltaise des employeurs et l'Union maltaise des employés de banque.

#### 4.3 Les mécanismes de financement des États et de l'UE

– Les autorités nationales ont pris part à la promotion des entreprises au moyen d'intermédiaires dans le cadre de diverses mesures telles que les incitants fiscaux et les mécanismes de financement comme les subventions accordées au titre du Fonds européen de développement régional et du Fonds européen d'investissement.

4.3.1 Il se peut que le recours à certains dispositifs particulièrement destinés à la phase de recherche de capital de démarrage et d'amorçage ait été insuffisant.

4.4 Les «**business angels**», que l'on appelle également investisseurs privés ou investisseurs informels de capital risque, sont classés parmi les sources non traditionnelles de financement. Ils apportent principalement des capitaux propres aux entreprises depuis la phase d'amorçage jusqu'au début de la phase de croissance.

#### 5. Cadre d'action pouvant être adopté pour remédier à l'effondrement en matière d'investissement et de finances, et pour faciliter l'accès des PME au crédit

5.1 Une mise en œuvre rapide du «Small Business Act» est essentielle dans la situation économique actuelle. Le CESE a salué ce projet présenté par la Commission, et entend rappeler ici qu'il est crucial de mettre en œuvre les initiatives proposées.

5.1.1 Alors que les liquidités constituent un luxe pour les PME, le Comité plaide pour que soit modifiée la directive sur les retards de paiement, afin de veiller à ce que les PME soient payées à temps pour toutes les transactions commerciales et que la période de crédit de 30 jours soit respectée. Cependant, la mise en œuvre devra être véritablement praticable, et recueillir le soutien des fournisseurs (tant privés que publics).

5.1.2 La directive prévoyant un taux de TVA réduit sur les services fournis localement et à forte intensité de main-d'œuvre, lesquels sont principalement assurés par des PME, doit également être mise en œuvre rapidement. En dépit de la controverse qu'elle a suscitée, l'on estime qu'une telle directive stimulerait les pratiques commerciales des PME en les rendant plus attractives pour le consommateur final.

5.2 Selon les données des chambres européennes de commerce, 30 % des PME sont confrontées à des problèmes de liquidité, un quart d'entre elles en raison de crédits refusés par les banques. Alors que les banques font l'objet d'un contrôle intense et ont adopté une approche extrêmement restrictive en matière de financement, il serait préjudiciable pour l'économie que les PME soient la cible d'un tel régime restrictif.

5.2.1 Dans le cadre du plan de relance, l'Union européenne a augmenté les fonds bancaires à destination des PME par le biais d'une hausse des fonds à la BEI. Cependant, les PME connaissent encore de grandes difficultés pour accéder au crédit par l'intermédiaire de banques. Ainsi, alors que ces fonds ont été alloués aux prêts aux PME, ils semblent en réalité ne pas atteindre les petites et moyennes entreprises. Il importe dès lors que les

banques intermédiaires choisies pour gérer les fonds de la BEI soutiennent pleinement les PME. Quand un intermédiaire se montre incapable de manière récurrente de faire bénéficier les PME de ces fonds, la BEI devrait le remplacer. Enfin, dans le but d'encourager les intermédiaires à prêter effectivement ces fonds de la BEI aux PME, il convient que les risques induits par ces prêts soient partagés entre la BEI et les intermédiaires, et ne soient pas uniquement assumés par les seconds.

5.3 L'accès au capital risque, pour les jeunes pousses en particulier, constitue un problème important. Le marché européen du capital risque en phase de démarrage ne représente que quelque 2 milliards d'euros par an, soit environ un quart de la taille de ce marché aux États-Unis. Seule une PME sur cinquante recourt à une société de capital risque à des fins de financement. Bien que les informations sur le financement par capital risque soient faciles d'accès, les PME classiques ne réalisent bien souvent pas qu'elles peuvent se voir accorder un tel financement. Cette situation tient également à l'approche prudente en matière de risques adoptée par les entrepreneurs européens, qui semblent recourir davantage aux services bancaires qu'au capital risque.

5.4 Si les marchés publics constituent une voie importante pour les PME, elles sont actuellement moins concurrentielles en la matière en raison de l'expérience des «grands» et d'une réglementation stricte en ce qui concerne les garanties bancaires et les déclarations financières sur le chiffre d'affaires. Les appels d'offres publics devraient lancer davantage d'initiatives favorables aux PME, par exemple diminuer les montants liés à une garantie bancaire, privilégier la soumission d'offres par des PME, et appuyer les groupements de PME.

5.5 La réduction de la bureaucratie constitue la priorité absolue pour les PME, qui sont confrontées à une charge réglementaire et administrative disproportionnée par rapport aux entreprises plus grandes. Il est avéré qu'une grande entreprise consacre en moyenne un euro par salarié aux tâches requises par la réglementation, alors que pour les petites entreprises, ce montant peut atteindre dix euros. Bien que la Commission soit sur la bonne voie en ce qui concerne la réduction de la bureaucratie, nous sommes encore loin du seuil permettant d'aider réellement les PME.

5.6 L'avenir de notre économie réside dans une concurrence durable. Il convient dès lors d'aider, au cours du processus de financement, les PME respectant les principes de durabilité et déployant leurs activités dans l'économie verte.

5.7 Pour les PME du secteur des nouvelles technologies, les possibilités de financement européennes sont vastes et répandues, et apportent une aide bénéfique. Cependant, il faut également encourager les PME qui proposent des produits et des services plus classiques à adopter des approches innovantes au sein même de leur domaine d'activité. Il convient de consolider davantage les instruments de financement, notamment en vue d'appuyer ces types d'activités courantes des PME.

5.8 Le CESE reconnaît que des organisations comme celles qui composent l'Association européenne du cautionnement mutuel (AECM) ont joué un rôle durant la crise. Le CESE invite la Commission à poursuivre la mise en place d'un environnement propice au soutien des PME par ces organisations grâce aux garanties proposées en matière de financement des petites et moyennes entreprises.

5.9 Le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC) a été un instrument important pour les PME. Aussi le CESE encourage-t-il la Commission à maintenir l'instrument des garanties aux PME dans ce programme après 2013.

Bruxelles, le 16 septembre 2010.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Après la crise: un nouveau système financier dans le marché intérieur» (avis d'initiative)**

(2011/C 48/08)

Rapporteur: **M. IOZIA**

Corapporteur: **M. BURANI**

Le 18 février 2010, le Comité économique et social européen a décidé, conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème:

*«Après la crise: un nouveau système financier dans le marché intérieur».*

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 juillet 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 16 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 160 voix pour, 8 voix contre et 2 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Au moyen du présent avis d'initiative, le CESE se propose d'indiquer certaines réformes possibles du système financier européen, s'agissant de ses modalités de réglementation et de ses modalités de fonctionnement, en vue de réduire les risques systémiques. La crise récente reste susceptible de retrouver vigueur et intensité si l'on n'enraye pas la spéculation sauvage et si les gouvernements n'apportent pas les réponses qui se font attendre depuis trop longtemps.

1.2 **Après la crise, quel système financier pour le marché intérieur?** La BCE, le SEBC, les banques commerciales, les banques d'investissement, les institutions financières mutuelles et coopératives, les banques éthiques, les assurances, les fonds de pension, les fonds d'investissement, les fonds de capital-investissement, les fonds spéculatifs, les agences de notation; les producteurs, les distributeurs et les vendeurs de produits et titres financiers; les bourses et les marchés non réglementés; les régulateurs, les autorités de surveillance, les agences de notation de crédits: voilà les acteurs principaux du système financier qui seront appelés à modifier leur comportement, à se conformer à une réglementation plus rigoureuse et à adapter leur organisation aux nouvelles tâches qui leur seront confiées.

1.3 **Il ne faut pas considérer que tous les acteurs du marché sont de manière généralisée responsables de la crise.** Heureusement, certains secteurs importants tout comme certains groupes transnationaux de taille n'ont pas été directement impliqués dans la crise, parce que leurs activités avaient été soigneusement tenues à l'écart du grand casino financier. Des sociétés d'assurances, des banques coopératives et populaires, des caisses d'épargne mais aussi certaines banques commerciales européennes et mondiales de renom n'ont pas eu à rectifier leurs comptes en raison de pertes financières ni demander l'aide de leur gouvernement.

1.4 «La raison de la crise, c'est la misère morale» - le CESE partage ce point de vue émis par Tomáš Bat'a en 1932, tout en

étant malheureusement contraint de constater que rien n'a changé! Les travailleurs et les pensionnés, les entreprises, les citoyens, les organisations de la société civile, les consommateurs et les utilisateurs: tous ont grandement intérêt à pouvoir compter sur un système financier efficace et sûr, aux coûts raisonnables, auquel confier leur épargne en toute confiance, auquel s'adresser en vue d'obtenir un soutien pour une initiative économique. Instrument indispensable de croissance économique et enceinte où se jouent d'importantes fonctions sociales comme les pensions, l'assurance-maladie et l'assurance accident, l'assurance-dommages, c'est tout cet édifice qui est menacé par la crise financière en raison d'une perte de confiance généralisée.

1.5 **Il faut reconstituer un capital de confiance à l'égard des institutions financières, mais aussi envers les institutions politiques et les autorités de réglementation et de surveillance,** qui n'ont ni su, ni pu éviter cette catastrophe qui a coûté jusqu'à présent 2300 milliards d'euros, selon les estimations les plus récentes du FMI.

1.6 **L'opinion publique a été bouleversée.** La crise de liquidité provoquée par la crise financière a touché de plein fouet l'économie réelle qui en a subi l'énorme contrecoup: le chômage dépasse désormais 10 %, avec des pointes à 22 % en Lettonie et 19 % en Espagne, le nombre de chômeurs excédant les 23 millions d'unités en décembre. Ces chiffres sont encore appelés à augmenter. Les finances publiques enregistrent des déficits énormes qui devront être résorbés au moyen de mesures d'assainissement qui auront sans aucun doute une incidence négative sur la croissance, mais seront un frein à une reprise qui s'annonçait déjà molle, c'est-à-dire sans effet positif sur l'emploi.

1.7 Ces dernières années, le CESE a élaboré plusieurs avis dans lesquels il formulait des réflexions, souvent ignorées, qui auraient certainement contribué, si elles avaient été écoutées, à éviter ou tout au moins à atténuer les effets dévastateurs de la crise.

**1.8 Le CESE demande aux institutions européennes d'accélérer le processus de réforme.** Un an et demi après la présentation des conclusions de la commission de Larosière, le processus décisionnel européen n'est pas encore entré dans sa phase conclusive. Les gouvernements ont malheureusement affaibli les velléités de réforme, en excluant par exemple la possibilité d'une intervention d'une autorité européenne sur les institutions financières transnationales.

**1.8.1 Le CESE se félicite de la communication de la Commission sur les initiatives législatives** destinées à renforcer la réglementation et la transparence du marché financier. Ces propositions, qui ont été présentées alors que le présent avis était en cours d'élaboration, vont dans la direction souhaitée. L'amélioration de la surveillance des agences de notation de crédit et le lancement d'un débat sur le gouvernement d'entreprise en constituent les principaux aspects. Les rapports sur les compensations à l'égard des administrateurs et sur les politiques de rémunération complètent le train de mesures. La Commission s'est engagée à présenter, dans un délai de six à neuf mois, de nouvelles propositions pour améliorer le fonctionnement des marchés de produits dérivés, des mesures sur la vente à découvert et les contrats d'échange sur défaut ainsi que des améliorations de la directive sur les marchés d'instruments financiers (MIF).

**1.8.2 Le CESE attend avec beaucoup d'intérêt les autres initiatives annoncées** dans le domaine de la responsabilité, notamment la révision des directives relatives aux systèmes de garantie des dépôts et aux systèmes d'indemnisation des investisseurs. La directive sur les abus de marché et celle sur l'adéquation des fonds propres (DAFP IV) seront révisées. Par ailleurs, de nouvelles propositions sont en cours d'élaboration sur les produits d'investissement de détail. En outre, afin de réduire l'arbitrage réglementaire, la Commission présentera une communication sur les sanctions dans le secteur des services financiers.

**1.9 Le CESE estime qu'il faut travailler plus intensément pour préparer le système financier de l'après-crise,** qui devra être transparent, socialement et éthiquement responsable, mieux contrôlé, plus novateur, et qui devra connaître une croissance équilibrée, compatible avec le reste du système économique, orienté vers la création de valeur à moyen et à long terme et vers une croissance durable.

**1.10 Plusieurs millions de personnes travaillent dans le monde de la finance. Ce sont dans leur immense majorité des personnes dignes, qui travaillent avec professionnalisme et qui méritent le respect de tous.** C'est une petite minorité d'irresponsables dénués de scrupules qui ont terni la réputation d'une catégorie tout entière de travailleurs.

**1.11 Le CESE recommande une transparence accrue, en particulier pour l'identification des risques.** Les marchés de gré à gré ne devraient pas être ouverts à des échanges bilatéraux, mais opérer exclusivement par le biais d'une contrepartie centrale, qui en surveillant le niveau global de risque, serait susceptible de limiter l'accès aux transactions pour les parties dont l'exposition est trop élevée. Les échanges devraient avoir

lieu sur une plateforme unique, ou tout au plus sur un ensemble défini de plateformes, ce qui améliorerait la transparence des marchés.

**1.12 La responsabilité sociale des entreprises dans le secteur financier devrait se décliner dans toutes les activités et dans chaque comportement. Les volumes de vente ont été privilégiés au détriment de conseils en investissement judicieux.** Le retour à une éthique professionnelle élevée doit s'accompagner d'une condamnation explicite de la part des associations sectorielles, qui devraient induire des comportements corrects en adoptant des mesures de prévention et des sanctions à l'égard des entreprises jugées coupables de mauvaise foi, de fraude et d'agissements susceptibles de poursuites pénales.

**1.13 Une gouvernance plus ouverte et démocratique des autorités nationales et européennes, qui inclue les acteurs concernés dans les activités de réglementation et de surveillance.** Travailleurs, entreprises, consommateurs et utilisateurs devraient avoir un rôle reconnu dans la gouvernance d'entreprise. Le CESE préconise que la société civile soit davantage associée aux consultations et évaluations d'impact. Dans de récentes décisions portant sur le choix des groupes d'experts, la Commission privilégie toujours exclusivement la sphère industrielle et ne prévoit pas une participation satisfaisante des consommateurs et des travailleurs. Le CESE continue de plaider avec insistance pour une représentation équilibrée de la société civile au sein des groupes d'experts et des comités mis en place par la Commission.

**1.14 Une gouvernance des entreprises en vertu de laquelle les exigences d'honorabilité et de transparence seraient étendues des administrateurs aux actionnaires, dont on considère jusqu'à présent que le capital est par définition d'origine licite, alors que des exemples notoires montrent qu'il n'en est pas toujours ainsi.**

**1.15 Le rôle des gestionnaires est devenu exorbitant, tout comme leur rémunération a atteint des niveaux stratosphériques,** qui ont été maintenus même après les nationalisations intervenues pour sauver certains établissements de la faillite. Il faut une sérieuse politique de limitation des bonus, qui ne seraient éventuellement distribués qu'en récompense de résultats stables à moyen terme et supérieurs à la moyenne du système, tout comme il faudrait des incitations au personnel qui ne seraient pas liées à des campagnes pour des produits bancaires qui ne respectent pas les besoins des consommateurs, mais à des ventes responsables ainsi qu'à la valorisation de la qualité et du capital humain en termes de contribution professionnelle, de satisfaction de la clientèle et de professionnalisme élevé.

**1.16 Le CESE recommande l'adoption de mesures sérieuses et efficaces par les autorités nationales** de surveillance, qui ne semblent pas fort convaincues de l'opportunité d'une action qui ne serait pas seulement moralisatrice, mais qui tendrait à préserver pour l'avenir le profil de risque, explicite et occulte. Il aurait été possible d'éviter de nombreuses opérations fortement risquées entreprises pour multiplier profits et bonus.

1.17 **Le CESE demande que soit supprimée de la législation européenne la référence à une notation pour ce qui est de la classification des investissements et leur couverture dans les fonds à risque**, suivant les principes de Bâle II. Il demande que les autorités nationales revoient la politique d'investissement.

1.18 **La classification de la dette souveraine des États membres devrait uniquement être effectuée par une nouvelle agence européenne indépendante.** L'annonce du déclassement de la dette souveraine d'un pays, comme c'est arrivé récemment dans le cas de la Grèce et d'autres pays européens en difficulté, a causé de sérieuses difficultés sur les marchés, incitant les spéculateurs à attaquer résolument les émissions et amplifiant la perception d'une crise grave.

1.19 **Les aides concédées à la Grèce serviront à protéger le système financier international** qui a souscrit à concurrence de centaines de milliards d'euros la dette grecque, se fiant notamment à la plus importante banque d'affaires du monde, qui a caché d'importants financements n'apparaissant pas sur les comptes officiels d'Athènes. Les banques françaises (76,45 milliards) et allemandes (38,57) ont à elles seules concédé 115 milliards de prêts: une fois de plus, les contribuables européens seront amenés à payer pour les comportements illégaux. L'addition économique et sociale que les citoyens grecs devront honorer est énorme.

1.20 **Le CESE juge opportun d'approfondir le thème de la fiscalité de certaines activités financières**, en particulier celles qui sont éminemment spéculatives. Un avis sur le sujet a été récemment adopté.

1.21 **Le CESE recommande que soient mis au point des systèmes intégrés de gestion de la crise qui prévoient des critères efficaces d'alarme précoce, de prévention et de sortie de crise.** Il est nécessaire de développer des mécanismes fiables de responsabilité réciproque entre les autorités des États membres, surtout s'agissant des grands groupes européens: en Europe centrale et orientale, par exemple, les marchés financiers sont presque exclusivement dans les mains des compagnies d'assurance et des banques de l'Ouest.

## 2. Introduction

2.1 *«La raison de la crise, c'est la misère morale.*

Le point d'inflexion de la crise économique? Je ne crois pas aux points d'inflexion spontanés. Je crois que ce que nous avons pris l'habitude d'appeler "crise économique" n'est qu'un nom différent donné à la misère éthique.

La misère morale est la cause. La crise économique n'est qu'une conséquence. Nombreux dans notre pays pensent que l'argent peut nous sauver du déclin économique. Je crains les conséquences d'une telle erreur. Dans la situation où nous sommes, nous n'avons nul besoin de coups d'éclat ou de subterfuges.

Nous avons besoin d'une attitude morale par rapport aux personnes, au travail et à la propriété publique.

Plus jamais de soutien pour les faillites, plus jamais de dettes, plus jamais de valeurs prodiguées pour rien, plus jamais d'exploitation des travailleurs. Il est certaines choses que nous aurions dû mieux faire pour nous remettre en selle après la pauvreté de la période de guerre et rendre le travail et l'épargne davantage profitables, souhaitables et honnêtes, plutôt que de nous adonner à la paresse et au gaspillage. Tu as raison, il faut surmonter la crise de confiance, mais nous n'y parviendrons pas grâce à des moyens techniques, financiers ou de crédit. La confiance est une donnée personnelle et ne peut être rétablie que par un comportement moral et l'exemple personnel. Tomáš Bat'a, 1932.

## 2.2 Rien n'a changé.

2.2.1 La citation, inhabituelle dans les avis du Comité, sert à introduire le thème abordé ici de manière bien plus incisive que ne pourrait le faire une analyse docte et maintes fois entendue de la crise, des erreurs du monde politique, des autorités de contrôle, des agences de notation, de la finance, et aussi des investisseurs et des actionnaires. Des fleuves d'encre ont déjà été répandus: il suffit de dire que les mesures mises en œuvre, en cours d'examen ou envisagées en matière de surveillance macro- et microprudentielle sont en substance valables et rationnelles, mais qu'il manque encore un lien organique et structurel entre surveillance du marché (banques, assurances, marchés financiers) et contrôle des systèmes de paiement; ces derniers sont susceptibles de fournir de précieux signes – à condition d'être interprétés comme il se doit – de défaillances individuelles ou de menaces systémiques. Il faut que les autorités examinent l'opportunité de se doter de ce système de contrôles croisés.

2.2.2 À la différence du passé, la société civile n'entend pas abandonner le débat sur l'avenir du système financier aux spécialistes, aux techniciens et aux politiques: elle entend participer activement à la construction d'un système financier viable, vu qu'inexorablement, les conséquences de leurs choix retomberont sur les travailleurs, les entreprises et les citoyens. L'argent public utilisé dans un premier temps pour sauver les banques les plus exposées, et dans un second temps, apporter une bulle d'oxygène à l'économie étranglée par une crise de liquidité sans précédent, a fait s'accroître les déficits et les dettes publics, qui devront être assainis par de nouvelles manœuvres correctrices, lesquelles se répercuteront sur les citoyens sous forme de charges et de taxes dont le besoin ne se faisait certainement pas sentir.

2.2.3 Le système financier d'après la crise ne doit et ne peut plus être celui qui a pris forme au long des 20 dernières années. Il devra renoncer à un rythme de croissance qu'une politique à court terme a fait exploser.

2.2.4 En effet, une rentabilité très élevée a poussé les entreprises les plus motivées à mettre en marche une phase de concentration jugée impensable il y a quelques années encore.

2.2.5 Ces concentrations ont été facilitées par la libéralisation, par la privatisation dans de nombreux pays, mais surtout par l'impulsion apportée par les directives sur le marché unique, qui ont supprimé non seulement les frontières territoriales, mais aussi celles qui séparaient les différentes catégories d'activités spécialisées: banques commerciales, banques d'investissement, sociétés financières, sociétés de bourse, dépositaires de titres, gestionnaires de systèmes de paiement, assurances, etc.

2.2.6 Les conglomérats financiers qui se sont constitués sont caractérisés par une forte hétérogénéité, des articulations complexes, des actionnariats croisés, des *golden shares* (pour les banques anciennement publiques, en particulier), ce qui rend extrêmement difficile, voire impossible, une surveillance globale des structures. C'est maintenant seulement, après la tempête, que l'on se rend compte de la nécessité de se doter de modalités de vigilance transnationales. Les processus décisionnels, cependant, progressent trop lentement. Les puissantes organisations financières s'emploient à limiter l'action régulatrice des autorités, et réussissent à convaincre certains gouvernements européens de souscrire à leurs raisons. Le rapport de Larosière, les directives connexes, la révision des accords de Bâle II et la modification des normes de l'IASB n'avancent qu'à grand-peine, et il semble que bon nombre des promesses de changements soient abandonnées sur le côté de la route.

## 2.3 La rentabilité

### 2.3.1 Rentabilité et croissance

2.3.1.1 Une rentabilité élevée a toujours été considérée comme un indice de santé d'une entreprise. C'est également un élément qui soutient sa croissance (en termes de dimensions) au moyen du réinvestissement des bénéfices. Une entreprise dont le rendement des capitaux propres s'élève à 10 %, en réinvestissant tous ses bénéfices, peut croître de 10 % par an en conservant un rapport constant entre dettes et fonds propres: si elle grandit plus rapidement, cela signifie qu'elle augmente le poids de sa dette ou qu'elle a recours à de nouveaux apports de capitaux propres.

2.3.1.2 Il s'ensuit que les entreprises les plus rentables ont davantage de possibilités de croissance et de développement.

### 2.3.2 Rentabilité et risque

2.3.2.1 Souvent, pour accroître la rentabilité, il faut consentir davantage de risques. À cet égard, il est estimé que ce qui compte, c'est la rentabilité ajustée au risque. Seule l'augmenta-

tion de celle-ci au risque correspond à une création réelle de valeur (à savoir pour les actionnaires; ce n'est pas nécessairement les cas pour les autres parties intéressées).

2.3.2.2 Qui est l'arbitre de ce jugement de rentabilité ajustée au risque? Le marché financier, bien entendu.

2.3.2.3 Qu'est-ce que la crise nous a appris à cet égard? Que si la capacité d'interpréter et d'estimer de nombreux risques s'est améliorée, le marché n'est pas toujours en mesure de les quantifier correctement.

2.3.2.4 Il s'ensuit que certains modèles de rentabilité et de développement, tant des entreprises que des économies considérées dans leur ensemble, ne semblaient gagnants que parce que leurs risques n'étaient pas correctement évalués.

2.3.2.5 L'enseignement le plus important à retirer de la crise est que nous ne serons jamais capables d'estimer correctement tous les risques.

### 2.3.3 Les moteurs de la rentabilité

2.3.3.1 Les deux principaux *moteurs* de la rentabilité, et pas uniquement pour les entreprises financières, sont les suivants:

- l'amélioration de l'efficacité, rendue possible par les économies d'échelle (croissance dimensionnelle) et les économies de gamme (extension de l'offre de produits et services);

- l'innovation: offre de produits et services nouveaux sur lesquels les marges bénéficiaires, grâce à une moindre concurrence, sont plus élevées.

2.3.3.2 Pour ces raisons, nombre d'acteurs du marché financier ont scandé pendant longtemps les slogans du type «ce qui est grand est beau» et «l'innovation financière est un bien». Mais en fait, les risques liés à ces facteurs ont été sous-estimés. Rappelons-les ici:

2.3.3.3 Dimension – économies d'échelle: le risque principal est le risque systémique du «*too big to fail*» (trop grand pour faire faillite).

2.3.3.4 Ampleur de l'offre – économies de gamme: le risque principal reste de nature systémique, mais pourrait être résumé par l'affirmation suivante: «*too interconnected to fail*» (trop interconnecté pour faire faillite).

2.3.3.5 Innovation financière: l'innovation financière consiste à introduire de nouveaux produits/services pour gérer de nouveaux risques ou gérer de manière nouvelle des risques connus. S'il s'agissait d'activités banales, d'autres les auraient déjà menées à bien. L'estimation des risques que cela comporte est souvent assortie d'approximations notables.

2.4 La mauvaise estimation des risques de l'innovation financière est à l'origine de la crise financière. Mais l'innovation est essentielle pour atteindre une rentabilité élevée, trop élevée à la lumière des taux de croissance des économies développées. Il faut remonter à la source du problème, plutôt qu'à ses effets: nous devons accepter des taux de rentabilité et de croissance moins élevés que les nombres à deux chiffres auxquels il était non seulement légitime, mais aussi impératif d'aspirer. Et cela parce que, par définition, il est très probable qu'une rentabilité très élevée, dans une économie qui ne saurait croître comme il y a cinquante ans, comporte des risques qui ne peuvent être négligés. Si l'on n'affirme pas haut et fort que dans une économie développée, il est insensé et malsain d'aspirer à ce que les investissements affichent un rendement à deux chiffres, nous continuerons à nourrir le levain qui nous a mené au bord de l'effondrement du système.

### 2.5 Les activités des banques et des intermédiaires financiers

Le système financier sert de lieu d'intermédiation pour des activités monétaires et financières ainsi que pour des risques. L'intermédiation des risques advient essentiellement au moyen de contrats dérivés, en grande partie sur le marché de gré à gré. La politique monétaire peut influencer directement l'intermédiation monétaire et financière, mais est impuissante face aux dérivés. En effet, ceux-ci recourent à des liquidités très peu élevées.

### 2.6 Le risque des produits dérivés, ou les risques de la gestion des risques

Les produits dérivés ont été le principal instrument d'innovation financière. Le marché de gré à gré a servi d'arène au partage des risques, d'enceinte où les risques originellement pris à sa charge par un seul acteur étaient transférés et fractionnés en d'innombrables transactions. En théorie, cela devrait aboutir à un fractionnement et, partant, à une édulcoration des caractéristiques déstabilisantes revêtues à l'origine par ces risques. L'on a toutefois négligé que les innombrables interconnexions propres à ces transactions comportent et introduisent un risque de contrepartie difficilement contrôlable - en réalité en faisant perdre le sens du risque global - et un phénomène du type «*too interconnected to fail*».

### 2.7 Vers un système financier plus stable

Il est erroné d'affirmer que parce qu'elle a contribué à créer les conditions nécessaires à la crise, l'innovation financière est assortie de connotations négatives. L'on ne saurait toutefois penser que ce qui est arrivé n'est qu'un simple accident de parcours: cela montre en revanche que le système tel qu'il existait n'est pas acceptable.

Une architecture intégrée de contrôle des risques doit reposer sur trois piliers: instruments, marchés et institutions.

#### 2.7.1 Les instruments

Plutôt qu'interdire la création de nouveaux instruments, il faudrait appliquer une espèce de mécanisme d'enregistrement

qui établit à qui ils peuvent être offerts. Les instruments non enregistrés ne pourraient être utilisés que par des opérateurs qualifiés. On appliquerait le même principe que celui utilisé pour les médicaments: certains peuvent être vendus presque librement, d'autres sur prescription médicale, d'autres encore uniquement dans des structures particulières.

#### 2.7.2 Les institutions

La supervision microprudentielle traditionnelle censée contrôler la stabilité individuelle d'un intermédiaire est insuffisante. Pour construire un cadre macroprudentiel, il faut tenir compte de deux externalités importantes:

- l'interconnexion. Les institutions financières ont des expositions communes qui amplifient les conséquences négatives des risques. On en revient ici aux deux problèmes que sont «*too big to fail*» et «*too interconnected to fail*»;
- la procyclicité. Le système financier devrait gérer les risques du système réel. En réalité, il arrive souvent que les dynamiques de l'un renforcent celles de l'autre, avec pour conséquence que les phases d'expansion et de contraction sont exacerbées plutôt qu'atténuées.

2.7.2.1 Le système bancaire parallèle a poursuivi des objectifs légitimes de flexibilité accrue, mais il a aussi servi à échapper aux règles prudentielles. Les acteurs réglementés, comme les banques, l'ont utilisé pour l'arbitrage dit prudentiel, en d'autres termes pour accroître le levier financier, à l'encontre des exigences posées par la réglementation. Ce système doit être encadré dans le périmètre réglementaire. Les banques ne doivent pouvoir l'utiliser pour éluder les exigences de capital qui leur sont imposées.

#### 2.7.3 Les marchés

La crise a montré sans équivoque que les marchés financiers n'ont pas dans toutes les situations la capacité autonome de s'autocorriger pour établir de nouvelles conditions d'équilibre. Un passage assez rapide de l'abondance de transactions à l'illiquidité est donc possible.

2.7.3.1 Quand les transactions sont bilatérales, comme sur les marchés de gré à gré, la faillite d'une institution peut rapidement avoir un effet de contagion sur de nombreuses contreparties, avec le risque systémique qui s'ensuit. Pour limiter les risques systémiques des marchés, il est nécessaire que les échanges avec une contrepartie centrale se substituent aux échanges bilatéraux. En outre, les échanges devraient avoir lieu ou sur une même plateforme, ou sur un ensemble défini de plateformes, afin d'assurer une plus grande transparence. Il est vraisemblable que ces conditions supposent une standardisation accrue des contrats échangés: il ne s'agit pas là d'un effet collatéral indésirable, mais d'une conséquence positive qui améliorera la transparence des marchés.

### 3. La gouvernance

3.1 S'il est difficile de contrôler les marchés, il est plus difficile encore de contrôler la gouvernance: si, en apparence, le contrôle appartient aux détenteurs de la majorité, qu'elle soit effective ou établie au moyen de pactes, dans la pratique les différentes législations, certaines plus permissives que d'autres, permettent la création d'entités financières d'origine incertaine. Outre un problème général de transparence, un argument complexe entre en jeu: celui de la pénétration dans le monde de la finance de pouvoirs occultes ou de la criminalité financière. Relèvent de cette thématique les fonds souverains ou sous contrôle public, le blanchiment d'argent, la fraude fiscale, les paradis fiscaux; en d'autres termes, la présence – pas nécessairement majoritaire – d'intérêts «opaques». Le problème ne concerne pas uniquement les grands groupes; il s'étend, peut-être plus encore, à la multitude d'entreprises financières et de fonds d'investissement, qui ne doivent pas nécessairement être de grande taille. Les directives prévoient des règles pour l'admission de personnes dans les organes de direction et de gestion s'agissant des transactions en bourse, mais restent silencieuses quant à la nature et à l'origine des capitaux, ce qui revient à reconnaître implicitement le caractère licite de ceux-ci. Il ne s'agit pas ici d'introduire de nouvelles règles, mais de mettre en place des liens opérationnels entre les autorités compétentes en matière d'enquêtes et les autorités de surveillance.

3.2 Le talon d'Achille des grands groupes réside souvent dans une gouvernance faible construite par et pour les managers, devenus les vrais maîtres de l'entreprise. La dilution du capital due à l'intégration progressive entre acteurs du marché a entraîné un affaiblissement progressif des actionnaires de référence, qui a mené dans certains cas jusqu'à l'impossibilité de résister à une OPA hostile. De grands groupes internationaux ont été dans un premier temps achetés et ensuite dépecés par leurs concurrents, avec des conséquences très négatives pour l'économie réelle et les travailleurs.

3.3 «... Dans un avenir relativement proche, la société sera organisée selon un système tout à fait différent d'institutions fondamentales, économiques, sociales et politiques, où même les principales croyances sociales ou idéologies seront différentes. Dans cette nouvelle structure sociale, un groupe ou une classe différent(e) – les managers – constituera la classe dominante ou dirigeante» (James Burnham, *The Managerial Revolution: What is Happening in the World*. New York: John Day Co., 1941).

3.4 Le pouvoir politique, plutôt soumis aux grands managers bancaires, a accompagné cette transformation. Même à l'occasion des récentes acquisitions forcées de banques par certains États, il n'est pas parvenu à remettre un peu d'ordre dans les rapports entre managers et actionnaires. La défaite cuisante essuyée par le président OBAMA face aux dirigeants d'AIG, qui ont encaissé 165 millions de dollars en les prélevant directement sur les 170 milliards de dollars dégagés par le Trésor américain, montre la portée du pouvoir démesuré, et en l'occurrence arrogant et impudent, des managers. Aux États-Unis, les

grandes banques ont pu se relever grâce aux 787 milliards de stimulus payés par les contribuables. Ils ont ensuite recouvert leurs managers de bonus (49,5 milliards pour Goldman Sachs, JPMorgan Chase et Morgan Stanley à elles seules). Et aujourd'hui, toujours grâce aux bonus magiques, elles réalisent des économies fiscales: étant donné que ces paiements sont déductibles, l'ensemble du système (selon les calculs de la société Robert Willens LLC) épargnera environ 80 milliards. En Europe, les montants sont plus modestes, mais la Banque royale d'Écosse (RBoS) a distribué 1,3 milliard de livres sterling. Rien n'a changé!

3.5 Il faut repenser en profondeur les mécanismes de gouvernance, en redistribuant le pouvoir existant au sein des entreprises entre actionnaires et managers et en ramenant chacun vers le domaine d'activité qui est le sien.

3.6 La participation des acteurs concernés à la gouvernance et une démocratie économique plus avancée peuvent contribuer à rééquilibrer le pouvoir et à réorienter les stratégies d'entreprise du très court terme au long terme, avec un avantage évident pour l'économie tout entière.

3.7 Des profits durables et stables, une gestion avisée des risques et une politique prudentielle des investissements devraient caractériser les nouvelles orientations du système financier après l'époque irraisonnée des taux de croissance à deux chiffres.

### 4. Le crédit: facteur de développement et fonction sociale

4.1 Le rôle irremplaçable joué par le système financier s'agissant de convoyer des ressources vers des activités productives a de toute évidence des retombées sociales positives. Le travail et la richesse générés par les entreprises, notamment grâce au soutien reçu par les banques, permettent une redistribution de bien-être et de services à la collectivité. Le partage des risques par les assurances, quant à lui, procure stabilité et tranquillité à l'activité économique.

4.2 La fonction sociale ne doit toutefois pas être confondue avec une évaluation «sociale» du risque. La banque est une entreprise comme une autre, et elle doit répondre des fonds qui lui sont confiés. Si une banque finance une entreprise qui se dirige vers la faillite, elle est passible de poursuites pénales, et si elle agit de même par rapport à des personnes privées, elle sera accusée de les avoir poussées au surendettement.

4.3 Le seul critère valable pour octroyer du crédit est une évaluation sévère, objective et responsable du risque, assortie toutefois d'une appréciation des fins sociales des fonds ainsi libérés: il y a une différence entre celui qui demande des fonds pour augmenter sa production ou pour éviter des licenciements et celui qui voudrait transférer ses activités à l'étranger. Il s'agit là de critères universels qui valent dans toutes les banques, grandes ou petites, qu'elles soient sociétés anonymes, coopératives ou caisses d'épargne, même dans celles qui exercent des fonctions dites «sociales», comme le microcrédit ou encore le crédit éthique ou socialement responsable.

## 5. Quel système financier après la crise?

5.1 Il y a presque 80 ans, Tomáš Baťa indiquait la voie à suivre: un retour marqué à l'éthique professionnelle, la redécouverte de valeurs et de principes qui se sont fort affaiblis avec le temps; l'acceptation par les investisseurs de marges bénéficiaires plus sobres, mais plus stables, grâce à une politique à long terme; l'isolation des activités à caractère purement spéculatif, qui doivent être séparées du reste des activités financières et mieux réglementées.

5.2 Un système financier transparent, qui fournisse une information suffisante pour faire comprendre les risques inhérents aux opérations qui sont proposées, qu'il s'agisse des cartes revolving (il a été récemment interdit à des émetteurs de renom de continuer à vendre leurs produits pour infraction aux lois contre l'usure et le blanchiment d'argent!), de produits financiers simples ou de produits plus complexes.

5.3 Un système financier responsable. La recherche du profit rapide a incité de nombreuses entreprises financières à privilégier la quantité, les volumes de vente, plutôt que la qualité du service au client. Nombreux sont les épargnants qui se sont laissés influencer par des propositions d'achat de produits financiers qui se sont révélés tout à fait inadaptés à leurs besoins. Dans ces cas, il s'est agi de vente contraire aux conseils, au bon sens et aux règles déontologiques élémentaires plutôt que de vente après de bons conseils. Pour obtenir de meilleurs résultats, ces ventes ont été dopées par des pressions commerciales quotidiennes, pressantes, en échange de primes et de bonus, mais aussi d'actions assimilables à du harcèlement pour ceux qui ne parvenaient pas à atteindre les résultats exigés, toujours plus importants. Le système financier devrait lui aussi être régi par les principes établis par la loi en matière de fraude commerciale et de vices cachés.

5.4 Un système financier éthiquement responsable. Les associations sectorielles devraient adopter des mesures pour prévenir les agissements répréhensibles et prendre la responsabilité de sanctionner de manière exemplaire les entreprises qui ont été jugées coupables de mauvaise foi, d'escroquerie ou de comportements passibles de poursuites pénales. Ces prises de position font jusqu'à présent défaut.

5.5 Un système financier mieux contrôlé. On assiste à une multiplication des acteurs du système financier, en parallèle à une diminution de la capacité des autorités de surveillance à suivre avec minutie les évolutions du marché et des instances législatives à mettre de l'ordre sur les marchés et à en éloigner des sujets indésirables, voire des organisations criminelles. Un effort de rationalisation, de nettoyage et d'ordre s'impose. La finance, qui doit elle aussi suivre les modèles de gestion les plus avancés, n'est pas vraiment une industrie comme toutes les autres. Elle gère le capital spécifique qu'est la confiance des épargnants et des clients, laquelle est indispensable à son activité. Il suffisait d'une notation AAA donnée à un titre pour que l'épargnant se sente absolument tranquille. La réalité a montré que l'on est encore loin de mécanismes porteurs de certitude.

5.6 Un système financier novateur. La recherche de nouveaux instruments financiers visant à mieux répondre aux exigences du marché doit continuer à être le moteur de l'économie. Réduire les leviers financiers, multiplier les opportunités de protection à l'égard des risques et se contenter de rendements adéquats: ainsi peut se décliner le retour vers l'avenir. Deux pas en arrière pour l'aventurisme et trois pas en avant pour un avenir marqué au sceau d'un développement durable.

Bruxelles, le 16 septembre 2010.

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

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Créativité et entrepreneuriat: des instruments de sortie de crise» (avis d'initiative)**

(2011/C 48/09)

Rapporteuse: M<sup>me</sup> SHARMA

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:

*«Créativité et entrepreneuriat: des instruments de sortie de crise».*

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1<sup>er</sup> septembre 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 109 voix pour, 2 voix contre et 6 abstentions.

### 1. Avant-propos – «La passerelle»

1.1 Pour sortir de la crise financière et relever les défis que constituent le chômage, la pauvreté, les inégalités, la mondialisation et le changement climatique, l'Europe doit encourager l'ouverture d'esprit chez ses citoyens.

1.2 Le présent avis se penche sur la valeur ajoutée de la **créativité et de l'entrepreneuriat** en tant qu'instrument de sortie de crise qui met l'accent sur l'investissement dans le **capital humain** en encourageant et soutenant une **attitude volontariste**.

1.3 En Europe, l'entrepreneuriat est régulièrement compris comme faisant référence aux jeunes pousses, aux PME, au secteur lucratif et à celui des entreprises sociales. **Or l'entrepreneuriat consiste en «l'aptitude d'un individu à passer des idées aux actes»**, sa valeur pour la société, tout particulièrement en temps de crise, ne peut dès lors être sous-estimée ou balayée. Il suppose ou constitue:

- la créativité, l'innovation et une prise de risque;
- la capacité de programmer et de gérer des projets en vue de la réalisation d'objectifs;
- un atout dans la vie de tous les jours, à la maison et en société;
- des salariés conscients du contexte dans lequel s'inscrit leur travail;
- l'aptitude à saisir les occasions qui se présentent;
- un ferment pour l'acquisition de qualifications et de connaissances plus spécifiques qui sont nécessaires pour créer une activité sociale ou commerciale <sup>(1)</sup>.

### 2. Conclusions et recommandations

2.1 Le présent avis vise à identifier des manières de mettre en valeur le potentiel du citoyen européen et de le concrétiser. Il fait appel à une approche inclusive afin d'ouvrir des possibilités à un nombre plus important de personnes, indépendamment des critères d'âge, de genre, de race, de capacités ou de condition sociale. Cela étant dit, il faut que les programmes régionaux, nationaux et européens spécifiques visant à promouvoir la *créativité et l'entrepreneuriat* prêtent attention aux groupes défavorisés lorsqu'ils traitent des inégalités sociales.

2.2 Il étudie les moyens de:

- parvenir à préserver la diversité de l'Europe tout en la commuant en une identité commune;
- faire de l'Europe un FACILITATEUR donnant à ses citoyens les moyens d'agir;
- créer une Europe de fierté, d'ambition et de valeurs, dont les citoyens soient les ambassadeurs et soient capables de fêter les réussites de leurs réalisations.

2.3 À la suite de la crise financière, le CESE constate qu'il y a lieu de stimuler la création d'emploi et d'établir dans les États membres des économies saines et durables. Une main-d'œuvre de haute qualité appelle un entrepreneuriat de haute qualité doublé d'investissements dans les secteurs public et privé pour être compétitive à l'échelle internationale. L'entrepreneuriat est l'un des outils permettant de répondre à ce défi et de donner des espoirs de réussite réalistes à toutes les composantes de la société, mais aussi d'aider l'Europe à se doter d'une identité plus dynamique.

<sup>(1)</sup> COM(2005) 548. Annexe – point 7.

2.4 La stratégie UE 2020 propose des éléments moteurs essentiels, thématiques et ciblés en lien avec les priorités suivantes:

- créer de la valeur en fondant la croissance sur la connaissance;
- favoriser l'émancipation dans des sociétés ouvertes à tous. L'acquisition de nouvelles compétences, qui renforce la créativité et l'innovation, le développement de l'esprit d'entreprise et une transition en douceur entre différents emplois seront des éléments cruciaux dans un monde qui offrira davantage d'emplois en échange d'une plus grande capacité d'adaptation;
- créer une économie compétitive, connectée et plus verte.

2.5 La crise permet l'émergence de nouveaux modèles de développement, de croissance et de gouvernance. Il est essentiel de disposer de conditions-cadres améliorées et cohérentes pour réussir ce changement, et cela donne l'occasion aux partenaires sociaux et à la société civile d'apporter leur contribution en proposant des mécanismes pratiques et effectifs.

2.6 Le capital humain de l'Europe pourrait être rapidement mis à profit par la création d'un environnement «PORTEUR», à condition d'APPLIQUER les recommandations suivantes, qui sont simples et réalisables:

## 10 fondamentaux pour aller au-devant du changement

1. VISION – déterminer une vision unique pour l'Europe;
2. ÉDUCATION – promouvoir l'ambition;
3. MOBILITÉ – créer des possibilités d'études organisées;
4. CONSCIENCE DES RISQUES – conduire les Européens à dépasser leur réticence à prendre des risques;
5. INCITATION – encourager l'esprit d'entreprise;
6. JUSTIFICATION – rendre des comptes sur les projets européens;
7. COMMUNAUTÉ – promouvoir une citoyenneté active;
8. MISE EN OEUVRE – appliquer une politique favorable aux entrepreneurs et aux PME;
9. CONSULTATION – créer une plate-forme de discussion entre les parties prenantes;
10. PROMOTION – encourager une nouvelle culture dans les médias, et par l'intermédiaire d'ambassadeurs.

2.7 L'application de ces recommandations ne doit pas demeurer la tâche d'une seule partie prenante, mais doit

revenir à tous. Dans un monde complexe et en évolution rapide, les personnes ont besoin de disposer de nouvelles aptitudes et compétences pour éviter l'exclusion. Le dialogue social peut avoir une influence sur le changement afin d'atteindre les objectifs de la stratégie UE 2020 et de développer un entrepreneuriat durable. Il faut qu'une tradition européenne permettant aux particuliers comme aux organisations de développer leur esprit d'entreprise voie le jour.

2.8 Investir dans l'esprit d'entreprise crée de la valeur pour l'Europe:

si je vous donne 1€ et que vous me donnez 1€ en retour, nous avons chacun 1€;

si je vous soumetts une idée et que vous me soumettez une idée, nous avons 2 idées.

L'entrepreneuriat en Europe = 500 millions de personnes + 500 millions d'idées + 500 millions d'actions;

*Parmi toutes ces idées, combien pourraient nous sortir de la crise?*

## 3. L'Europe aujourd'hui

3.1 En 2008, l'Europe s'est retrouvée entraînée dans une crise financière qui, si elle a commencé aux États-Unis, a eu des incidences sérieuses sur les composantes économique et sociale de nos sociétés. Les raisons de la crise sont bien documentées, et l'Europe s'est trouvée être une des régions les plus touchées à moyen et long termes.

3.2 En 2010, l'Union européenne compte plus de 20 millions de chômeurs. Ce capital humain non utilisé est majoritairement composé de jeunes, de femmes, de travailleurs âgés, d'immigrés et d'autres groupes vulnérables. À court terme, ni le secteur public, touché par des déficits colossaux, ni les grandes entreprises, aux prises avec les défis de la crise et de la mondialisation, n'auront à eux seuls la capacité de créer autant d'emplois. Le mythe d'un retour rapide à une croissance forte dans l'UE est irréaliste, à moins que ne se produise un changement de conditions structurelles, le chômage étant en effet avant tout un problème structurel et non un problème lié aux cycles économiques.

3.3 L'UE doit se concentrer sur l'économie, l'entrepreneuriat durable, l'emploi et la politique sociale, mais le rythme de la mondialisation n'attendra pas qu'elle rattrape son retard, bien qu'elle ait beaucoup à apporter aux autres en matière de développement. La dimension européenne est une opportunité pour l'échange d'expériences et un outil capable de créer une identité européenne plus forte, à l'intérieur de l'Europe comme à l'extérieur.

3.4 L'Europe forme aujourd'hui un ensemble cohérent de 27 États productifs et talentueux, que les États voisins souhaitent absolument intégrer. L'Union dispose de nombreux points forts: la paix, la stabilité, la diversité, des systèmes de réglementation, une bonne gouvernance et la solidarité. L'Europe a un respect profond tant des valeurs sociales que de ses territoires. Économiquement, elle dispose d'un marché de 500 millions de personnes, et ses entreprises ont un bon potentiel de croissance.

3.5 Il appartient maintenant à l'Europe d'optimiser ses atouts collectifs.

#### 4. L'entrepreneuriat – un atout européen et un instrument de sortie de crise

4.1 L'entrepreneuriat est affaire de création de richesse, laquelle sortira l'Europe de la crise. Le traité de Lisbonne reconnaît l'entrepreneuriat et la diversité des acteurs économiques, et il est désormais temps de trouver de nouvelles voies pour l'entrepreneuriat durable, en tant que vecteur essentiel de la croissance et de la compétitivité de l'Europe.

4.2 Cela supposera notamment de se mettre en quête de nouvelles idées et de créer une dynamique susceptible d'établir la confiance, la crédibilité et une croissance continue à l'avenir. La richesse étayera les investissements dans l'éducation, les emplois, les compétences, la productivité, la santé et les conditions sociales; l'esprit d'entreprise, la créativité et l'innovation étant des instruments essentiels à une société du progrès.

4.3 Un grand nombre de recherches et d'expérimentations – théoriques, empiriques, pratiques, réalisées par des chercheurs ou des entreprises – ont établi qu'il existe une corrélation évidente entre entrepreneuriat et croissance<sup>(2)</sup>. Les associations d'entreprises, les confédérations syndicales, les agences internationales de développement, la Banque mondiale, l'OIT, l'OCDE et les ONG encouragent la promotion de l'entrepreneuriat en tant qu'instrument fondamental de la croissance, du développement, du dépassement de la pauvreté et de l'insertion sociale. De nombreux avis du CESE livrent des recommandations qui valorisent l'esprit d'entreprise dans la société et plusieurs États membres peuvent se prévaloir de meilleures pratiques en la matière.

4.4 L'entrepreneuriat est reconnu dans le monde entier comme un vecteur d'innovation, d'investissement et de changement; en tant que tel, il a un rôle indispensable à jouer pour sortir de la situation économique actuelle, caractérisée par son

incertitude extrême. Dans ce contexte, la reconnaissance des savoir-faire et des compétences par l'entrepreneuriat constitue un instrument pour résoudre les problèmes et apporter de nouvelles idées.

4.5 L'UE a toujours connu un équilibre entre le développement économique et un fort engagement en faveur de la dimension sociale; elle doit continuer en intégrant les activités entrepreneuriales à la vie quotidienne. Cela se traduit aussi dans les secteurs non marchands:

- L'entrepreneuriat aide à l'intégration sociale et au dépassement de la pauvreté «parce que la société est au centre de l'analyse de l'innovation»<sup>(3)</sup>, qui change ses conceptions, ses pratiques et ses institutions.

- La protection de l'environnement mise sur les sources d'énergie renouvelable et l'adaptation au changement climatique; cela produira de nouveaux modes de travail, conduira à l'«écologisation» des emplois ainsi qu'à la création de nouvelles technologies et de nouveaux emplois «verts».

- Le tourisme, la régénération et les migrations, y compris la revitalisation des zones rurales ou défavorisées, nécessiteront de mettre en place des initiatives entrepreneuriales visant à la création d'emplois et à l'adaptation des infrastructures, notamment dans des secteurs tels que la réhabilitation urbaine, l'agriculture, la sylviculture, le tourisme insulaire<sup>(4)</sup> et l'agrotourisme.

- L'éducation fait appel à la créativité pour trouver les «éléments moteurs» aptes à enclencher une quête de connaissance qui poussera les citoyens à tous les niveaux et à tous les âges à s'engager dans un apprentissage.

- Les services de santé recourent à de nouvelles manières de travailler et aux nouvelles technologies afin de fournir un environnement optimal pour les soins, la recherche, et la délivrance de médicaments et de traitements.

- Les tendances démographiques vont exiger des adaptations sociales, des solutions novatrices et créatives pour faire face aux problèmes d'infrastructures et de services, et traiter les questions liées au travail, à la famille et à la protection sociale.

- Les activités des ONG, y compris les projets de terrain et de formation, sont efficaces et apportent des éléments novateurs dans de nombreux secteurs où il est nécessaire de trouver de nouvelles solutions pour répondre aux défis de la société.

<sup>(2)</sup> Audretsch, D. B. et R. Thurik (2001), *Linking Entrepreneurship to Growth* (Lier l'entrepreneuriat et la croissance), OECD Science, Technology and Industry Working Papers, 2001/2, OECD Publishing. doi: 10.1787/736170038056.

<sup>(3)</sup> EUCIS LLL, Barcelone, 2010.

<sup>(4)</sup> Bornholm, Danemark.

— Concernant les capacités du secteur public, il faudra trouver des solutions pour fournir les mêmes services et en améliorer la prestation avec des budgets limités.

4.6 Chaque personne possède des talents, une créativité et un esprit d'entreprise qui s'épanouissent si l'environnement est stimulant pour de telles activités. Il est essentiel de mettre l'accent sur la personne individuelle, en prenant en compte la diversité, parce que l'exclusion et la discrimination constituent un cercle vicieux, une spirale négative qui exacerbe l'inégalité des chances: moins les personnes réalisent leur potentiel, moins elles sont motivées pour progresser<sup>(5)</sup>. Ainsi, cette démarche peut offrir, particulièrement dans l'Europe d'aujourd'hui, de nouvelles solutions pour surmonter le problème du nombre élevé de personnes sans qualifications et sans emploi. De plus, une approche plurielle peut permettre de créer des opportunités pour davantage de personnes, quels que soient leur âge, leur sexe, leur race, leurs capacités ou leur condition sociale.

4.7 Un ensemble de facteurs collectifs permet de créer un environnement favorable à la réussite dans tous les domaines de la vie, y compris en matière de sortie de crise:

- une VISION claire doublée d'une MISSION réaliste avec des OBJECTIFS réalisables,
- un PROJET reposant sur une FINALITÉ ou une IDENTITÉ COMMUNES,
- un POINT DE MIRE et une ATTITUDE VOLONTARISTE,
- des DIRIGEANTS valorisant autant l'individualité que de fortes VALEURS communes.

## 5. 10 FONDAMENTAUX – Une liste d'actions possibles à appliquer pour créer un environnement porteur

La croissance ne se crée pas en vase clos, elle requiert un ensemble de personnes de même sensibilité, des réseaux et des parties prenantes. En fin de compte, l'établissement d'une tradition dans la société, sur le lieu de travail et à domicile, rendra l'entrepreneuriat accessible aux individus et aux organisations, en favorisant aussi la création d'emploi par des petites entreprises et l'amélioration de l'offre d'employés qualifiés. Les acteurs concernés – employeurs, syndicats, ONG, secteur public et décideurs – devront s'unir pour provoquer un changement de culture et permettre l'émergence d'une «culture entrepreneuriale» qui serait utile à TOUS, non seulement pour étayer la sortie de crise, mais aussi pour surmonter les défis qui se présentent à long terme à la planète.

<sup>(5)</sup> Hillman, 1997.

5.1 Il convient de faire partager **une vision unique et claire pour l'Europe**<sup>(6)</sup>, assortie d'une stratégie et d'objectifs concrets. Cela suppose une direction politique, qui soit comptable de ses actes, responsable, et ait le sens des réalités. Le projet du marché unique apportera à tous un bien-être économique, une mobilité accrue, de nouvelles compétences, des débouchés commerciaux et un choix plus large; il doit être revitalisé et complété. L'entrepreneuriat pour tous doit être un élément transversal à tous les domaines politiques.

5.2 Les dirigeants doivent encore s'engager véritablement en faveur d'une **éducation à l'esprit d'entreprise dans toute l'Europe**, dans les programmes scolaires comme dans le cadre de l'apprentissage tout au long de la vie. Il convient d'apprécier à leur juste valeur la promotion de l'ambition et l'importance de la créativité et de l'entrepreneuriat, qu'on ne doit pas confondre avec les affaires ou la recherche de profit. C'est l'apprentissage – à travers des structures formelles ou informelles – qui permet de développer la créativité. Afin de garantir que le bon message parvient bien à ses destinataires, il convient d'associer pleinement les éducateurs à cette approche. Il se peut que les enseignants voient d'un mauvais œil une définition restrictive de l'entrepreneuriat, qui serait, par exemple, limité aux jeunes pousses, mais soient plus favorables à un concept général compris comme une compétence essentielle dans la vie. L'on peut envisager la possibilité d'utiliser un «escalier de l'entrepreneuriat» (entrepreneurial staircase) pour développer des activités et un enseignement destinés à faire entrer l'«esprit d'entreprise» dans la classe<sup>(7)</sup>.

5.2.1 Il convient que les professeurs adoptent des démarches pionnières, des méthodes d'apprentissage expérimentales pour enseigner aux étudiants les compétences et les technologies actuelles, en phase avec la mondialisation. Ils doivent se considérer comme des «facilitateurs» permettant aux élèves de devenir plus indépendants et de prendre des initiatives relatives à leur formation. Une formation efficace des enseignants, l'échange de bonnes pratiques ainsi que de méthodes et d'outils et la constitution de réseaux<sup>(8)</sup> sont autant d'éléments pouvant aider l'enseignant à s'adapter à tous les styles d'apprentissage. Un partenariat avec les employeurs, les syndicats et les ONG pourrait être envisagé pour encourager le transfert des connaissances.

<sup>(6)</sup> Les citoyens européens doivent être conscients que:

- I. le dessein de l'Europe est de former des États-Unis d'Europe respectant toutes les langues et les cultures et ouverts au monde;
- II. la force de l'Europe est d'avoir créé une entité commune et pacifique, après des siècles de guerres et de conflits.
- III. l'Europe incarne une entité politique prospère capable d'offrir un maximum de possibilités de réalisation des rêves individuels et collectifs;
- IV. être européen signifie partager des valeurs communes, et essentiellement un bon mélange des valeurs individuelles (la performance) et collectives;
- V. les avantages d'être un citoyen européen sont de pouvoir utiliser la dimension européenne sur les plans culturel, économique, scientifique, pour développer ses propres aptitudes et compétences personnelles pour son propre avenir et celui des autres.

<sup>(7)</sup> JO C 309 du 16.12.2006, p. 110.

<sup>(8)</sup> «Towards greater cooperation and coherence in entrepreneurship education» (Vers une plus grande coopération et cohérence dans l'éducation à l'esprit d'entreprise), CE, mars 2010.

5.3 **Créer des possibilités de mobilité organisée à des fins d'études** doit devenir un trait essentiel de l'identité européenne. L'accès à l'enseignement est un facteur déterminant pour la cohésion sociale, la participation à la vie politique et l'exercice de la citoyenneté<sup>(9)</sup>. Une initiative ambitieuse de dispositif d'éducation européen pour le XXI<sup>e</sup> siècle pourrait être lancée et débattue par le CESE avec les parties prenantes avant d'être soumise aux décideurs de l'UE.

5.3.1 Le triangle de la connaissance (éducation, recherche, innovation) joue un rôle majeur pour favoriser la croissance et l'accès aux emplois d'avenir. Les programmes Erasmus, Leonardo, Socrates et autres doivent être ouverts à tous; il convient d'en faciliter l'accès, en réduisant les charges administratives afférentes et en encourageant par des mesures incitatives appropriées à y participer. Le CESE recommande de créer un passeport éducatif «Europass» sur lequel figureraient toutes les activités de formation suivies en Europe.

5.4 Il est impératif de **conduire les Européens à dépasser leur réticence à prendre des risques** et à adopter une attitude volontariste ainsi qu'une culture du risque «assumé» pour permettre l'émergence d'une société productive. Il serait opportun de mettre en avant les retombées et les avantages dont la créativité et l'innovation sont porteuses pour la société, en un effort délibéré pour s'éloigner de la culture négative de l'échec présentée en Europe aujourd'hui.

5.4.1 Il convient d'envisager des mécanismes novateurs d'accès aux financements, qui comprendraient par exemple des dispositifs de microcrédit (via les fonds Progress, FSE, JASMINE, JEREMIE ou CIP) et les microcrédits à destination des coopératives de crédit et des projets communautaires<sup>(10)</sup>. Ces outils peuvent être utilisés non seulement pour aider les entrepreneurs, mais aussi pour garantir la durabilité d'initiatives en faveur de communautés ou du développement, particulièrement pour les ONG.

5.4.2 Les instruments destinés à encourager l'innovation qui existent déjà doivent être ajustés pour s'adapter à sa nature changeante (innovation ouverte sur les services et axée sur les utilisateurs). Parmi les mécanismes capables d'accélérer la transformation des connaissances en produits commercialisables, il faut envisager de maîtriser et de réduire la complexité des dispositifs et d'améliorer leur flexibilité, de faciliter la coopération, et de rendre l'accès aux fonds plus rapide.

5.5 **Encourager les grandes entreprises à jouer leur rôle de créateurs et de vecteurs à l'esprit d'entreprise.** Il convient de valoriser les compétences et les talents de tous les travailleurs, car la main-d'œuvre dispose de nombreuses ressources pratiques et intellectuelles. Le repérage de ces compétences et

actifs incorporels doit être encouragé, grâce à la création de nouveaux outils destinés à y contribuer.

5.5.1 Il faut davantage promouvoir et encourager les possibilités d'insertion et d'apprentissage pour les étudiants et les chômeurs.

5.5.2 Pour mettre sur le marché des brevets enregistrés qui n'y sont pas encore exposés, on pourrait ainsi envisager de développer un «cadre des sociétés» permettant de créer des filiales (spin-offs) pour lesquelles l'entreprise mère aurait un rôle de soutien et de parrainage et offrirait aux porteurs d'innovations des possibilités commerciales. Dans le cadre du développement des relations et de la promotion du meilleur environnement de travail possible, il convient d'envisager des mesures destinées à aider les comités de dialogue social et les partenaires sociaux à entreprendre et à contribuer à des évaluations d'impact sur la stratégie européenne pour l'emploi et la stratégie UE 2020.

5.6 Pour justifier les investissements, il faut mettre en œuvre une **évaluation des objectifs à long terme des projets européens**. Cet exercice devrait notamment s'attacher à prendre en compte la durabilité du projet, la possibilité de commercialiser dans l'avenir des innovations réussies et à valoriser les résultats pour que l'ensemble de la société en profite.

5.6.1 L'on pourrait à cette fin recourir à des **projets inter-générationnels et transsectoriels**, y compris des grappes d'entreprises, pour proposer de rassembler des travailleurs expérimentés et des travailleurs plus jeunes, afin qu'ils partagent des compétences nouvelles, des savoir-faire artisanaux, des connaissances et des réseaux grâce à des relations de mentorat/tutorat. Promouvoir des projets économiques durables en mobilisant des entrepreneurs soucieux de l'écologie et conscients des problèmes posés par le changement climatique et la réduction des sources d'énergie fossiles favorisera la protection de l'environnement.

5.7 **Promouvoir les initiatives communautaires et la citoyenneté active** pour encourager les projets à dimension européenne qui profiteront à l'ensemble de la communauté et/ou seront lancés par elle. Ce dispositif devrait prendre en compte la diversité et les groupes les plus vulnérables, et pourrait se faire parallèlement à la création d'un système européen de certification volontaire en matière de responsabilité sociale des entreprises et passer en revue les options possibles pour les initiatives communautaires.

5.8 Un engagement fort à mettre en œuvre les politiques est crucial pour soutenir les entrepreneurs qui souhaitent se lancer et leur procurer un environnement porteur. 98 % des entreprises de l'UE sont des PME, et fort de sa longue tradition en matière de création de PME, le cadre européen doit être préservé et amélioré<sup>(11)</sup>:

<sup>(9)</sup> BIG ISSUE, ACAF Espagne.

<sup>(10)</sup> Le site [www.european-microfinance.org](http://www.european-microfinance.org) propose des exemples de projets communautaires ou d'insertion sociale fondés sur l'entrepreneuriat.

<sup>(11)</sup> On considère souvent les PME comme le groupe le plus important d'entrepreneurs, et les recommandations en faveur de leur croissance occupent une grande place dans les documents de la CES et de l'UEAPME ainsi que dans de nombreux avis du CESE.

- Un engagement fort à mettre en œuvre le **Small Business Act et le principe «Penser d'abord aux petits»** (Think Small First) doit encore être pris dans de nombreux États membres, dont l'engagement actuel est insuffisant par rapport à ce qui serait nécessaire en temps de crise. Il devra prévoir un accès plus large et une meilleure participation des PME aux projets et aux procédures de marchés publics européens, avec des marchés ouverts pour soutenir la croissance des entreprises. Le soutien aux environnements interactifs peut être apporté en recourant à des incubateurs, des grappes d'entreprises, des parcs scientifiques et technologiques, ainsi que par des partenariats avec les universités. Il pourrait être prévu à cette fin de créer un GUICHET UNIQUE de l'UE qui servirait de source d'information aux entrepreneurs de tous les secteurs.
- Il faut envisager de doter les travailleurs indépendants d'un filet de **sécurité en matière de protection sociale**, qui prenne en compte certains aspects spécifiques de la gestion d'entreprise, notamment la maternité, la garde d'enfant et la fermeture d'entreprise.
- Le CESE exhorte le **Conseil à adopter le statut de l'entreprise européenne pour les PME**, et par là-même de soutenir le projet de marché unique et de faciliter les transactions transfrontalières pour les PME. Ce projet, fondé sur une initiative du CESE, crée une identité européenne pour les nouveaux entrepreneurs.
- Il convient de **faire mieux connaître le projet Erasmus pour les jeunes entrepreneurs et de le soutenir davantage** <sup>(12)</sup>. Il faut se pencher sur les moyens d'augmenter le nombre d'entreprises accueillant de jeunes entrepreneurs, et reconnaître leur contribution, afin que le projet ait un réel impact. L'on pourrait notamment créer un «Prix des entrepreneurs européens», qui prendrait la forme d'un label européen ou de la participation à des actions offrant une grande visibilité. Il convient d'accréditer les compétences des entrepreneurs qui, contrairement à celles des travailleurs, sont rarement prises en compte, et les entrepreneurs ne sont pas reconnus pour la contribution qu'ils apportent à la société.

**5.9 Mobiliser l'expertise en créant une plate-forme de discussion entre les parties prenantes** visant à améliorer l'esprit européen et la culture européenne d'innovation et de créativité. Améliorer la coopération entre les parties prenantes permettrait de formuler des recommandations politiques concertées et transversales sur des thèmes tels que l'amélioration des

relations entre l'université et l'entreprise, l'innovation dans les secteurs marchands et non marchands, la mobilité des chercheurs, l'utilisation des Fonds structurels ou les meilleures pratiques mondiales. Il faut veiller à établir un cadre pour traiter les problèmes urgents. Un dialogue civil facilitant la promotion de l'esprit d'entreprise au niveau régional pourrait promouvoir un profil de l'entrepreneur européen adapté au XXI<sup>e</sup> siècle.

**5.10 Promouvoir cette nouvelle culture à travers les médias, en s'appuyant sur un réseau d'ambassadeurs et de modèles de réussite.** Il y a lieu d'encourager une culture qui reconnaît la culture d'entreprise et soutient des initiatives en faveur des entreprises nouvelles ou en croissance, des entrepreneurs sociaux, de l'innovation dans le secteur public, de la créativité sur le lieu de travail, des plans de transmission d'entreprise et de la participation des travailleurs. La nouvelle culture de l'entrepreneuriat en Europe exigera une direction stratégique et de la persuasion déployées par des porte-paroles ou «ambassadeurs».

6. Il faut prendre la crise comme un stimulant incitant l'Europe non seulement à reconnaître le potentiel de ses citoyens, mais aussi à favoriser parmi eux l'émergence d'un esprit et d'une culture d'entreprise.

6.1 Cette crise ne sera pas la seule à laquelle l'Europe sera confrontée, et pour s'assurer que l'Europe est préparée pour les défis futurs, il convient de créer une dynamique en s'appuyant sur les dix fondamentaux énoncés précédemment en tant qu'instruments permettant d'avancer, et en les assortissant des éléments suivants:

- un plan d'action,
- un groupe de travail européen sur l'entrepreneuriat,
- une plate-forme des parties prenantes,
- un sommet européen et un sommet du G20 sur l'entrepreneuriat,
- une action «Innover en Europe» (Europe 2020).

6.1.1 Le CESE pourrait développer ces idées avec les acteurs concernés dans un avenir proche.

Bruxelles, le 15 septembre 2010.

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

<sup>(12)</sup> Le programme de la Commission européenne (DG Entreprise) «Erasmus de l'entreprise» en faveur des entrepreneurs.

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Une réponse de l'UE face à l'équilibre changeant du pouvoir économique mondial» (avis d'initiative)**

(2011/C 48/10)

Rapporteur: **M. Brian CALLANAN**

Le 18 février 2010, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, le Comité économique et social européen a décidé d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

*Une réponse de l'UE face à l'équilibre changeant du pouvoir économique mondial (avis d'initiative).*

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 juillet 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 135 voix pour, 4 voix contre et 3 abstentions.

## 1. Résumé et conclusions

1.1 Les États membres de l'Europe ont connu leur pire crise économique depuis les années 30 et la relance reste limitée à certains secteurs, fragile et vulnérable. À la suite des crises les plus profondes depuis la Deuxième guerre mondiale, les équilibres mondiaux se sont modifiés. L'Europe doit redéfinir sa position et ses stratégies en conséquence. Dans la mesure où elle effectue désormais 85 % de ses échanges commerciaux à l'intérieur de son propre marché, certaines des réponses à apporter aux nouveaux défis devront être trouvées au niveau interne. L'expansion de la demande intérieure est capitale si l'on veut qu'une Union durable puisse relever, sur le long terme, les défis au niveau mondial. Le CESE a émis plusieurs avis sur cette question. Le présent avis étudie la dimension extérieure de la réponse de l'UE à la crise économique mondiale: le nouveau positionnement de l'Europe dans le marché mondial. Il examine l'évolution de sa performance économique sur le marché mondial et les effets internationaux de la récente montée en puissance de la Chine et d'autres pays en développement; il pose des questions pensées pour engager une analyse de ces sujets et un débat sur leurs implications pour les relations politiques et commerciales que l'UE entretient avec le reste du monde; enfin il présente les réflexions et idées de la société civile concernant un débat politique dont les conclusions seront lourdes de conséquences.

1.2 L'Europe est face à des enjeux fondamentaux, s'agissant de répondre aux bouleversements des relations économiques, politiques et commerciales mondiales que la crise actuelle a accélérés. Pour ce faire, elle doit s'adapter, en stimulant la croissance, en créant des emplois nouveaux et de meilleure qualité et en s'orientant vers une économie plus «verte» et plus innovante, ainsi qu'en s'efforçant d'atteindre un taux d'emploi de 75 %, conformément à l'objectif fixé dans la stratégie UE 2020, et en veillant à englober dans cette action les groupes à risques, tels que les jeunes, les femmes, les travailleurs de la cinquantaine et les personnes handicapées.

1.3 Jusqu'à présent, le projet européen a fait porter l'essentiel de ses efforts sur les affaires intérieures: création du marché unique, architecture institutionnelle, débats sur des questions financières et négociation interminable de traités. Pour sortir de la récession actuelle et revoir avec succès son organisation

afin de répondre aux défis du vingt et unième siècle, c'est une Europe ouverte sur l'extérieur qui doit marquer la prochaine décennie. À cette fin, l'UE doit se montrer plus consciente et réactive face aux évolutions qui sont déterminées notamment par la nouvelle interaction entre les États-Unis et la Chine, ainsi que par l'influence prise par de puissants groupes de pays en développement tels que le BRIC.

1.4 Si elle agit de la sorte, l'Europe aura alors, comme le souligne M. Manuel Barroso, le président de la Commission, «les ressources, l'intelligence, l'esprit critique, le bagage historique et les ressources humaines, intellectuelles et culturelles» qui sont nécessaires pour réussir.

1.5 Dans son programme de travail, la Commission s'engage à diminuer les entraves aux flux internationaux d'échanges commerciaux et d'investissement, à conclure les négociations bilatérales en cours, à renforcer le respect des accords existants, ainsi qu'à favoriser les initiatives visant à ouvrir le commerce aux secteurs de croissance, tels que les technologies de pointe, les services et les services environnementaux.

1.6 Une tendance s'avère préoccupante, à savoir qu'il n'existe aucun secteur de haute technologie où l'Europe soit en tête à l'échelle mondiale et que l'UE ne compte pas suffisamment d'entreprises de haute technologie de premier plan pour pouvoir dûment tirer parti des technologies clés génériques de l'avenir.

1.7 Le CESE souligne l'importance de questions qui n'entrent pas dans le cadre restreint de l'avis qui met l'accent sur les dommages du protectionnisme et la réponse au changement climatique, à savoir l'encouragement des jeunes pousses entrepreneuriales et tournées vers l'international, la stimulation de l'innovation dans les secteurs industriels bien ancrés, le soutien des secteurs dont l'importance est vitale pour l'Europe, l'examen du potentiel des services publics en matière d'exportation, notamment concernant les soins de santé et l'enseignement et, enfin, l'incitation des villes européennes à faire équipe avec leurs pendants dans tout le reste du monde.

1.8 L'une des conséquences de la récession mondiale a été de renforcer l'attrait des politiques protectionnistes. Le directeur général de l'Organisation mondiale du commerce, Pascal Lamy, a mis en garde les États contre cette tentation.

1.9 Au plan extérieur, il faut arriver à conclure le cycle de Doha sur un succès mais l'entreprise s'avère difficile. Entre-temps, l'UE est en train de tisser, avec des pays tant développés qu'en développement, un nouveau réseau de relations et d'accords bilatéraux qui influera de plus en plus sur les politiques commerciales globales.

1.10 Parmi les autres objectifs importants de la politique de l'UE figurent l'obtention de la réciprocité dans ces nouveaux accords bilatéraux européens, accompagnée, chaque fois que possible, d'un effet de levier en matière de sécurité énergétique, l'instauration de règles souples et modulables en fonction d'environnements soumis à des changements souvent rapides, la suppression des barrières non tarifaires, y compris «au-delà des frontières», la transparence des normes relatives au travail et à la qualité conformément aux règles de l'OIT et la conclusion d'accords de libre-échange (ALE) pour les biens et les services environnementaux.

1.11 Il faut veiller à une bonne articulation des accords multilatéraux en matière d'environnement avec les accords du système international d'échanges commerciaux afin qu'ils se renforcent mutuellement, au lieu de se brouiller les uns les autres.

1.12 La sécurité énergétique est au cœur du défi du changement climatique. Par exemple, en combinant des actions telles que négocier des accords de fourniture avec des pays tiers (à l'instar de ce qui se fait déjà dans le cadre des accords commerciaux bilatéraux), vendre l'expertise et la technologie visant à renforcer les infrastructures, à l'instar des «réseaux intelligents» ou de la technologie de nouvelle génération pour la production d'électricité à partir de matières premières autres que les carburants fossiles, partager les nouvelles technologies qui sont développées pour aider à atteindre l'objectif de 20 % que l'UE s'est fixée en matière d'énergies alternatives, ou encore rechercher les occasions d'exporter notre expertise dans l'élaboration et la mise en œuvre des incitations à réduire les émissions de carbone.

1.13 Compte tenu du degré croissant d'interdépendance et d'imbrication qui caractérise le monde d'aujourd'hui, les décideurs politiques doivent dégager une approche commune. L'interaction entre le marché unique européen et la politique commerciale n'a jamais été aussi importante, tout comme la nécessité de veiller à ce que la consultation requise au sein de l'UE et entre ses institutions, ainsi qu'avec ses États membres, fonde et favorise l'efficacité du développement, de l'acceptation et de la mise en œuvre d'une politique commerciale plus souple.

1.14 Sur un plan plus humain, il faut gérer la peur et l'insécurité que suscitent les changements qui affectent le pouvoir économique. La société civile organisée a là l'occasion et le devoir d'aider les individus, les responsables politiques et les économies à traverser cette période de mutation – c'est même là son devoir.

1.15 La nouvelle stratégie 2020 de la Commission constitue l'amorce de l'action stratégique de l'UE pour réagir à la récession

et à la nouvelle donne en matière d'équilibre du pouvoir économique mondial. Son succès exige «une réponse européenne coordonnée, en concertation avec les partenaires sociaux et la société civile», pour reprendre les termes de M. Barroso dans la communication sur la stratégie UE 2020. Pour faire face aux changements de l'équilibre du pouvoir économique mondial, l'UE doit s'appuyer sur le partenariat entre l'État et la société civile organisée afin de réaliser de bonnes performances économiques et de parvenir à la cohésion sociale.

1.16 La Commission ne dispose que de peu d'instruments directs pour influencer sur son progrès; la responsabilité en la matière incombe largement aux gouvernements des États membres, lesquels sont à présent confrontés à une montée de la pression sociale, politique et financière au plan interne.

## 2. Introduction

2.1 «Les États membres de l'Europe ont connu leur pire crise économique depuis les années 30 et la relance reste limitée à certains secteurs, fragile et vulnérable»<sup>(1)</sup>. À la suite des crises les plus profondes depuis la Deuxième guerre mondiale, les équilibres mondiaux se sont modifiés. L'Europe doit redéfinir sa position et ses stratégies en conséquence. Dans la mesure où elle effectue désormais 85 % de ses échanges commerciaux à l'intérieur de son propre marché, certaines des réponses à apporter aux nouveaux défis devront être trouvées au niveau interne. L'expansion de la demande intérieure est capitale si l'on veut qu'une Union durable puisse relever, sur le long terme, les défis au niveau mondial. Le CESE a émis plusieurs avis sur cette question<sup>(2)</sup>. Le présent avis étudie la dimension extérieure de la réponse de l'UE à la crise économique mondiale: le nouveau positionnement de l'Europe dans le marché mondial. Il examine l'évolution de sa performance économique sur le marché mondial et les effets internationaux de la récente montée en puissance de la Chine et d'autres pays en développement; il pose des questions pensées pour engager une analyse de ces sujets et un débat sur leurs implications pour les relations politiques et commerciales que l'UE entretient avec le reste du monde; enfin il présente les réflexions et idées de la société civile concernant un débat politique dont les conclusions seront lourdes de conséquences.

2.2 L'Europe est dépendante de l'économie mondiale, dont elle domine à l'heure actuelle nombre de marchés, mais pour combien de temps encore? En 1800, l'Europe et ses ramifications du «Nouveau monde» représentaient 12 % de la population mondiale, et 27 % environ de ses revenus totaux. Cette domination a atteint son apogée en 1913, époque à laquelle ces économies «développées» représentaient 20 % de la population mondiale mais comptaient pour plus de la moitié des revenus (soit plus de 50 %). Aujourd'hui, notre part dans la population est revenue à 12 % et continue de chuter tandis que nous conservons environ 45 % des revenus mondiaux<sup>(3)</sup>.

(1) Pat COX, ancien président du Parlement européen, dans un récent article de presse intitulé «Europe must raise its game now not later» (C'est maintenant, sans plus tarder, que l'Europe doit donner sa pleine mesure: <http://www.irishtimes.com/newspaper/opinion/2010/0407/1224267827518.html>).

(2) Voir notamment: «La crise financière internationale et son impact sur l'économie réelle», JO C 255 du 22.9.2010, p. 10; «Le plan européen pour la relance économique» (supplément d'avis), JO C 228 du 22 septembre 2009, p. 149; «Un plan européen pour la relance économique», JO C 182/2009 du 4 août 2009, p. 71; «La stratégie de Lisbonne après 2010», JO C 128 du 18 mai 2010, p. 3.

(3) Selon l'historien Niall FERGUSON, s'exprimant dans le Financial Time (10 avril 2010) à propos de la réforme de l'enseignement de l'histoire en secondaire au Royaume-Uni.

Pour faire face efficacement aux incidences des changements qui se dessinent actuellement sur les marchés mondiaux, le CESE estime que les décideurs politiques de l'UE devraient peut-être accorder plus d'importance et de considération aux nouvelles réalités des relations commerciales de l'Europe avec le monde, et notamment à ses performances à l'exportation.

### 3. Contexte

#### 3.1 Le commerce européen

3.1.1 La valeur totale des exportations européennes est estimée à environ 1300 milliards de dollars américains. À l'exclusion des échanges entre les États membres, l'UE est intervenue pour 16 % du total des exportations mondiales en 2008, ses principaux partenaires commerciaux étant cette année-là les États-Unis, la Russie, la Suisse, la Chine et la Turquie.

3.1.2 Dans une planète mondialisée où les pays de l'UE sont des acteurs majeurs sur des marchés importants, les politiques qui guident les relations entre les États membres doivent répondre aux changements qui se produisent au niveau mondial, comme l'impact qu'exerce sur les relations politiques la montée en puissance économique de partenaires commerciaux tels que la Chine, l'Inde et le Brésil. Mais comment l'Europe doit-elle s'adapter? En assumant un plus grand rôle dans les affaires mondiales? Ou en adoptant une attitude inverse et en acceptant qu'un paradigme mondial différent se fait jour rapidement, dans lequel c'est l'influence d'un nouveau «G2» entre Washington et Pékin qui est prépondérante?

3.1.3 Dans son programme de travail, la Commission reconnaît que le commerce international constitue un moteur de croissance pour l'emploi et l'investissement au sein de l'Union européenne et elle s'engage à diminuer les entraves aux flux internationaux d'échanges commerciaux et d'investissement, à conclure les négociations bilatérales en cours, à renforcer le respect des accords existants, ainsi qu'à favoriser les initiatives visant à ouvrir le commerce aux secteurs de croissance, tels que les technologies de pointe, les services et les services environnementaux. L'amélioration des relations bilatérales avec les États-Unis, la Chine, le Japon et la Russie constituera un point crucial.

#### 3.2 Le commerce européen dans l'économie mondiale

3.2.1 La récession est en train de modifier l'équilibre du pouvoir économique mondial. De 2000 à 2007, les économies émergentes, et tout particulièrement la Chine, ont élargi leur base d'investissement et ce sont elles désormais qui tirent la reprise mondiale, laquelle repose largement sur la croissance des exportations (elle a ainsi enregistré une augmentation de 17,7 % en décembre 2009). Au cours de la même période, les résultats à l'exportation de l'UE ont été inégaux et elle a enregistré des reculs significatifs sur certains marchés dynamiques, en particulier en Asie et en Russie.

3.2.2 Si l'on observe une reprise tirée par les exportations en Chine, la reprise, dans l'Union européenne, reste encore largement au stade des aspirations. Selon les projections de la Commission, les exportations européennes devraient progresser

de 5 % en 2010 et de 5,1 % en 2011, considérablement aidées en cela par une diminution de la valeur de l'euro par rapport à nos principaux partenaires commerciaux. Toutefois, cette progression ne constitue pas, un coup de fouet à la relance des économies «nationales», et n'est d'ailleurs pas perçue comme tel, hormis pour les pays qui, comme l'Allemagne ou l'Irlande, sont déjà fortement engagés dans le commerce international <sup>(4)</sup>.

3.2.3 Un rapport de la Commission européenne fait état de faibles performances de l'UE en matière d'exportation de produits de haute technologie, éveillant des préoccupations quant à sa capacité à maintenir sa production à la pointe de la qualité et de l'innovation <sup>(5)</sup>. Les résultats dans le domaine des services se sont également dégradés, avec un recul de la part de marché européenne entre 2004 et 2006. Il s'agit là d'une tendance préoccupante, tout comme on peut s'inquiéter qu'il n'existe aucun secteur de haute technologie où l'Europe soit en tête à l'échelle mondiale et que l'UE ne compte pas suffisamment d'entreprises de haute technologie de premier plan pour pouvoir dûment tirer parti des technologies clés génériques de l'avenir.

3.2.4 Malgré ces faiblesses, l'UE est la première puissance commerciale dans le domaine des services, le principal exportateur et le deuxième plus grand importateur de marchandises, ainsi qu'une source considérable et un hôte majeur pour les investissements directs. L'enjeu crucial pour l'Europe est donc de maintenir et de renforcer sa position dans l'arène commerciale mondiale, mais pour ce faire, il est impératif d'adopter une nouvelle approche, fermement arrimée aux réalités d'un environnement mondial d'échanges commerciaux qui est devenu différent et bien plus complexe.

3.2.5 Le CESE souligne l'importance des questions qui excèdent le strict cadre du présent avis, lequel porte essentiellement sur les dommages du protectionnisme et la réponse au changement climatique: il s'agit ainsi d'encourager les jeunes pousses entrepreneuriales et tournées vers l'international, de stimuler l'innovation dans les secteurs industriels bien ancrés, de soutenir les secteurs dont l'importance est vitale pour l'Europe, d'examiner le potentiel des services publics en matière d'exportation, notamment concernant les soins de santé et l'enseignement et, enfin, d'inciter les villes européennes à faire équipe avec leurs pendantes dans tout le reste du monde.

#### 3.3 Rééquilibrer le pouvoir économique et les politiques économiques

3.3.1 La faillite de Lehman Brothers, l'une des plus anciennes banques d'investissement de Wall Street et le chaos qui en a résulté sur le marché – le secteur industriel mondial a ainsi enregistré son repli le plus marqué depuis la Seconde guerre mondiale – ont plongé l'économie mondiale dans une chute libre. L'intervention des États a permis d'éviter qu'un effet domino ne se propage à tout le système bancaire mais n'a pas pu empêcher une baisse brusque et rapide des flux de capitaux.

<sup>(4)</sup> Prévisions économiques de printemps de la Commission européenne, 2010 – L'économie européenne 2 – 2010.

<sup>(5)</sup> Direction générale du commerce de la Commission européenne «Global Europe: EU Performance in the global economy» («L'Europe mondiale: performances de l'UE dans l'économie mondiale») voir [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc\\_141196.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc_141196.pdf) (consulté le 4 février 2010).

3.3.2 L'impact sur le commerce s'est aussitôt fait sentir, puisque le crédit a été limité, et les dépenses des ménages se sont effondrées, obligeant les entreprises à diminuer leur production. Toutefois, cet ajustement a été ressenti de manière sensiblement différente dans les divers blocs commerciaux, la Chine connaissant la reprise la plus rapide, fortement aidée en cela par la décision de son gouvernement d'adopter une politique fiscale qui a injecté 580 milliards de dollars dans l'économie afin de stimuler une relance rapide.

3.3.3 En mars 2009, des mesures ont été prises à Pékin, Londres, Washington et Francfort. Les dirigeants du G20 ont promis mille milliards de dollars d'aide par le FMI et la Banque mondiale, pour abonder à l'échelle mondiale les efforts de chaque État. Cette réunion a vu l'arrivée dans la «cour des grands» d'acteurs devenus récemment puissants ou influents sur la scène mondiale, témoignant d'un nouvel ordre économique mondial et d'un bouleversement profond des relations économiques, peuvent avoir de profondes implications pour la politique commerciale de l'UE.

3.3.4 Des pays surconsommateurs, tels que les États-Unis, ont été encouragés à réduire leurs dépenses, tandis que les États disposant de surplus de crédit et de réserves en devises étaient incités à stimuler la demande des consommateurs. Il a été souligné que l'économie mondiale devait suivre des trajectoires durables et équilibrées et que l'UE avait intérêt à coopérer plus étroitement avec le reste du monde.

3.3.5 Malgré la récente reprise de la croissance, il existe des raisons de rester prudent. Les économistes sont toujours incertains quant au cap que prendra l'économie mondiale à l'avenir. Des questions se posent, comme celles de savoir quand et comment il conviendra d'interrompre les incitations fiscales, ou encore quels en sont les effets à ce jour et la durabilité à long terme. Même s'il peut y avoir ça et là des retours à la croissance, il existe une «récession humaine»<sup>(6)</sup>. **En raison du taux de chômage élevé, il est devenu difficile pour les dirigeants mondiaux de défendre la libéralisation du commerce au plan politique, intellectuel et interne.**

3.3.6 Face à ce changement de l'équilibre du pouvoir mondial, le processus décisionnel de l'UE est confrontée à plusieurs défis: s'ajuster rapidement à ses implications, développer la nouvelle approche qui s'impose pour ce faire, agir collectivement de manière plus cohérente, réfléchie et prompte, soutenir les pistes de création d'emplois, notamment l'«économie verte», aider les entreprises à reconvertir leur personnel, doter les personnes qui ont perdu leur emploi des nouvelles compétences nécessaires pour qu'elles puissent s'ajuster et s'adapter à ces nouvelles possibilités, dans la

mesure où les ajustements structurels antérieurs ont montré qu'aider les personnes à pareil effort constitue la réponse politique la plus efficace<sup>(7)</sup>.

## 4. Deux questions clés

### 4.1 Le protectionnisme

4.1.1 L'une des conséquences de la récession mondiale de renforcer l'attrait des politiques protectionnistes. Le directeur général de l'Organisation mondiale du commerce, Pascal Lamy, a mis en garde les États contre cette tentation<sup>(8)</sup>. L'UE a largement bénéficié de l'existence de règles plus transparentes et faciles à faire appliquer, qui offrent un soubassement équitable et objectif à un environnement commercial compétitif et en facilitent l'émergence. Cependant, selon le commissaire européen chargé du commerce, Karel De Gucht, depuis le début de la crise économique jusqu'à présent, les principaux partenaires de l'Union européenne ont introduit pas moins de 280 mesures de restriction des échanges. D'aucuns s'inquiètent de ce que ces dispositions puissent devenir un élément nouveau et permanent du cadre commercial global.

4.1.2 À l'heure actuelle, l'un des obstacles majeurs au commerce réside dans le taux artificiellement bas de la devise de la Chine, le renminbi ou yuan, que le gouvernement chinois voit comme un moyen d'assurer que les exportations du pays soient plus compétitives. Il pose une grave barrière à la liberté des échanges commerciaux et à un commerce équitable, de sorte que si les récentes démarches visant à apaiser la situation sont les bienvenues, des changements soutenus et à long terme de la politique des taux de change menée par le gouvernement chinois n'en restent pas moins nécessaires.

4.1.3 Les trains de mesures de stimulation aident la croissance économique en augmentant la demande mais leur objectif premier est de soutenir les entreprises locales. Un des effets secondaires de cette action pourrait être de soutenir artificiellement des secteurs qui ne sont pas compétitifs. La réglementation en matière de concurrence et d'aides d'État place l'UE dans une position favorable pour coordonner les efforts afin d'éviter pareil cas de figure; par ailleurs, un marché unique qui fonctionne à plein exclut d'emblée un protectionnisme potentiellement nuisible.

4.1.4 Au plan extérieur, il faut arriver à conclure le cycle de Doha sur un succès mais l'entreprise s'avère difficile. Entretemps, l'UE est en train de tisser, avec des pays tant développés qu'en développement, un nouveau réseau de relations et d'accords bilatéraux qui influera de plus en plus sur les politiques commerciales globales.

<sup>(6)</sup> «Falling Flat: More Evidence that America is Experiencing a Jobless Recovery» («Quand l'Amérique tombe à plat: des preuves supplémentaires que les États-Unis connaissent une reprise sans emploi») The Economist, disponible au lien [http://www.economist.com/world/united-states/displaystory.cfm?story\\_id=15473802](http://www.economist.com/world/united-states/displaystory.cfm?story_id=15473802) (6 février 2010).

<sup>(7)</sup> Ainsi, l'avis du CESE sur «Le plan européen pour la relance économique» (JO C 228 du 22.9.2009, p.149) propose qu'«eu égard notamment à l'évolution démographique prévue, toute restructuration intelligente de l'économie doit dès lors viser à maintenir les salariés dans l'entreprise au lieu de les licencier, et à continuer à les former afin de disposer de main-d'œuvre suffisamment qualifiée lors de la reprise de l'économie. L'aide aux chômeurs devrait être associée à des programmes de recyclage et d'amélioration du niveau de qualification».

<sup>(8)</sup> [http://www.wto.org/french/news\\_f/sppl\\_f/sppl101\\_f.htm](http://www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl101_f.htm) «Lamy met en garde contre le protectionnisme», Nouvelles OMC.

4.1.5 Parmi les autres objectifs importants de la politique de l'UE figurent l'obtention de la réciprocité dans ces nouveaux accords bilatéraux européens, accompagnée, chaque fois que possible, d'un effet de levier en matière de sécurité énergétique, l'instauration de règles souples et modulables en fonction d'environnements soumis à des changements souvent rapides, la suppression des barrières non tarifaires, y compris «au-delà des frontières», la transparence des normes relatives au travail et à la qualité conformément aux règles de l'OIT et la conclusion d'accords de libre-échange (ALE) pour les biens et les services environnementaux <sup>(9)</sup>.

4.1.6 Consécutivement à l'adoption du traité de Lisbonne, le processus décisionnel de l'Union est en train d'être réformé et la codécision avec le Parlement est étendue à des domaines politiques clés tels que le commerce. Il importe que les modalités de ces nouveaux processus décisionnels qui associent le Conseil, le Parlement et la Commission conduisent à des réponses plus rapides et plus souples, qui améliorent la capacité de l'Union à réagir efficacement et de manière cohérente aussi bien à des enjeux hautement stratégiques qu'aux besoins du commerce dans le détail de son fonctionnement au jour le jour.

## 4.2 Le changement climatique

4.2.1 Il existe désormais un consensus en Europe pour dire que le changement climatique réclame une action immédiate. Une conséquence frappante de la mondialisation est l'interdépendance qu'elle alimente. Un changement climatique incontrôlé hypothéquerait l'avenir des générations futures et perturberait le processus de mondialisation, avec pour conséquence des hausses de prix des ressources et des catastrophes environnementales, dont souffriraient en particulier les pays en développement. Le changement climatique est par conséquent un problème économique, qui comporte une dimension commerciale considérable.

4.2.2 L'UE est, sur la scène internationale, aux avant-postes des tentatives d'atténuation du réchauffement climatique dans le cadre du Protocole de Kyoto. L'issue du sommet de Copenhague sur le changement climatique a constitué un revers pour les efforts déployés par l'Europe en vue de renforcer la coopération internationale, en particulier avec les économies émergentes, dont les émissions dépasseront celles des nations développées d'ici 2020. L'UE est aussi préoccupée de ce sont les plus pauvres qui, dans le monde, seront les plus touchés par la phase actuelle du changement climatique, face auquel l'UE a besoin d'une réponse politique globale, réaliste et pragmatique pour parer le risque que les générations futures ne subissent de conséquences sociales et économiques néfastes qu'il est possible d'éviter.

4.2.3 Intégrer le changement climatique aux politiques de l'UE en matière de commerce et de développement entraînerait des frais et imposerait des restrictions pour poursuivre un objectif irréalisable si d'autres grands blocs commerciaux ne font pas de même <sup>(10)</sup>. Il faut veiller à une bonne articulation des accords multilatéraux en matière d'environnement avec les accords du système international d'échanges commerciaux afin qu'ils se renforcent mutuellement, au lieu de se brouiller les uns les autres. Dès lors, est-il prudent de prendre la tête du mouve-

ment si d'autres ne sont pas – ou ne peuvent être – forcés de suivre? S'agissant de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, peut-on par exemple contraindre la Chine à remplacer son modèle, basé sur le principe du «consommateur-payeur» par le modèle européen fondé sur celui du «producteur-payeur» <sup>(11)</sup>? Ou encore, aurait-elle disparu la tendance à Wall Street qui s'efforce de s'arroger, avec le soutien de Washington, le premier rôle dans un marché des droits d'émission de CO<sub>2</sub> à l'expansion considérable?

4.2.4 La sécurité énergétique est au cœur du défi du changement climatique. Si ce sont bien les États membres qui sont au premier plan pour le relever, il revêt également une dimension européenne réelle et non négligeable, en particulier dans le contexte des échanges commerciaux, par exemple, dans la combinaison d'actions telles que négocier des accords de fourniture avec des pays tiers (à l'instar de ce qui se fait déjà dans le cadre des accords commerciaux bilatéraux), vendre l'expertise et la technologie visant à renforcer les infrastructures, à l'instar des «réseaux intelligents» ou de la technologie de nouvelle génération pour la production d'électricité à partir de matières premières autres que les carburants fossiles, partager les nouvelles technologies qui sont développées pour aider à atteindre l'objectif de 20 % que l'UE s'est fixée en matière d'énergies alternatives, ou encore rechercher les occasions d'exporter notre expertise dans l'élaboration et la mise en œuvre des incitations à réduire les émissions de carbone.

## 5. Réponse

### 5.1 Relever les défis et exploiter les ouvertures

5.1.1 Si l'on veut créer des ouvertures pour le commerce européen, il importe d'être honnête quant aux défis qu'un environnement mondial différent soulève pour l'UE, ses institutions et ses États membres. Les réformes institutionnelles apportées par le traité de Lisbonne doivent, selon le CESE, être appliquées sur un mode de coopération et d'efficacité encore accrues pour répondre aux enjeux qui consistent à définir de nouvelles méthodes innovantes pour perpétuer les performances passées de l'UE et à réaliser ses objectifs futurs <sup>(12)</sup>. Pour intervenir avec efficacité, il est nécessaire d'avoir une vue d'ensemble, fondée sur un excellent niveau de connaissances à jour, de perspicacité et de compréhension.

5.1.2 Compte tenu du degré croissant d'interdépendance et d'imbrication qui caractérise le monde d'aujourd'hui, les décideurs politiques doivent dégager une approche commune. L'interaction entre le marché unique européen et la politique commerciale n'a jamais été aussi importante, tout comme la nécessité de veiller à ce que la consultation requise

<sup>(9)</sup> Les règles de propriété intellectuelle (PI) ne sont pas à l'ordre du jour mais mériteraient d'être examinées.

<sup>(10)</sup> Le groupe des employeurs au CESE a récemment suggéré, par exemple, que «le nombre croissant de centres de gravité rivaux parmi les acteurs mondiaux a conduit à une interaction des relations bilatérales et multilatérales», demandant, entre autres mesures,

<sup>(11)</sup> Au plan de la logique pure, il est en fait difficile de réfuter entièrement la position chinoise: pourquoi la Chine devrait-elle accepter une taxe à la production de biens qui sont consommés dans des pays développés où ils ne sont soumis à aucune taxe carbone à la consommation spécifique?

<sup>(12)</sup> Un bon exemple de l'innovation requise réside dans la création récente par le président Barroso d'un groupe de commissaires destiné à s'occuper du financement de la recherche et du développement, domaine dans lequel un certain nombre de directions générales détiennent des rôles, des budgets et des compétences distincts, mais éventuellement susceptibles de se chevaucher, ou de se renforcer mutuellement.

au sein de l'UE et entre ses institutions, ainsi qu'avec ses États membres, fonde et favorise l'efficacité du développement, de l'acceptation et de la mise en œuvre d'une politique commerciale plus souple.

5.1.3 Sur un plan plus humain, il faut gérer la peur et l'insécurité que suscitent les changements qui affectent le pouvoir économique. La société civile organisée a l'occasion d'aider les individus, les responsables politiques et les économies à traverser cette période de mutation – c'est même là son devoir. En ces temps de mutations dans l'équilibre du pouvoir mondial, suivre une politique protectionniste reviendrait à vouloir, tel le roi Knud, ordonner à la marée de cesser de monter. Aider les individus, les entreprises et les gouvernements à s'adapter aux nouvelles réalités est une manière plus efficace de gérer la peur et l'insécurité. Le faible taux de natalité de l'Europe et sa population vieillissante, par exemple, engendrent toute une série de défis structurels profonds et bien enracinés, qu'il s'agit de surmonter.

5.1.3.1 La politique la plus importante consiste, conformément aux objectifs de la stratégie UE 2020, à accroître le taux de participation au marché du travail. Une mesure évidente est de fournir des services de garde d'enfants accessibles financièrement à tous les parents qui le souhaitent. Concrètement, il en résultera que davantage de femmes pourront rester sur le marché de travail. Cette mesure devrait être combinée avec des congés parentaux suffisamment longs et bien payés. Le taux de naissance devrait augmenter si le fardeau économique qui repose sur les parents est allégé.

Bruxelles, le 15 septembre 2010.

5.1.3.2 En l'absence de politiques d'immigration pour accroître considérablement l'offre de main-d'œuvre, les différentes entreprises qui exportent hors de l'UE sont par ailleurs confrontées à un grave dilemme: doivent-elles limiter leur expansion, ou délocaliser leurs activités là où la main-d'œuvre est disponible en abondance<sup>(13)</sup>? Il apparaît dès lors qu'il est prudent, justifié et d'une urgente nécessité d'envisager une politique européenne de l'immigration exhaustive et inclusive pour répondre au défi démographique auquel l'Europe est confrontée.

5.1.4 La nouvelle stratégie 2020 de la Commission constitue l'amorce de l'action stratégique de l'UE pour réagir à la récession et à la nouvelle donne en matière d'équilibre du pouvoir économique mondial. Son succès exige «une réponse européenne coordonnée, en concertation avec les partenaires sociaux et la société civile», pour reprendre les termes de M. Barroso dans la communication sur la stratégie UE 2020. Pour faire face aux changements de l'équilibre du pouvoir économique mondial, l'UE doit s'appuyer sur le partenariat entre l'État et la société civile organisée afin de réaliser de bonnes performances économiques et de parvenir à la cohésion sociale.

5.1.5 Néanmoins, cette initiative sera confrontée à bien des difficultés déjà rencontrées par la stratégie de Lisbonne: ses priorités sont peut-être trop vairées; sa mise en œuvre peut s'avérer problématique; la Commission ne dispose que de peu d'instruments directs pour influencer sur son progrès; la responsabilité en la matière incombe largement aux gouvernements des États membres, lesquels sont à présent confrontés à une montée de la pression sociale, politique et financière au plan interne<sup>(14)</sup>.

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

<sup>(13)</sup> En réalité, nombreuses sont les entreprises qui ont déjà fait leur choix, et celles qui se sont délocalisées hors d'Europe bénéficient aussi de ses faibles taxes à l'importation sur de nombreux biens qui rentrent dans l'Union européenne, un élément qui suscite la réflexion quant à la nécessité de rééquilibrer le ratio impôts/taxes.

<sup>(14)</sup> Étant l'une des économies les plus petites et les plus ouvertes d'Europe, l'Irlande pourrait être vue comme un laboratoire pour observer cette réponse à une échelle réduite, puisque pour soutenir une relance tirée par les échanges commerciaux, le gouvernement encourage les éléments suivants: des investissements dans l'enseignement de deuxième et troisième degrés pour stimuler la science, la technologie et l'innovation, un dispositif de recherche compétitif à l'échelle mondiale qui transfère le savoir des centres de recherche vers le marché, une compétitivité accrue pour les entreprises implantées en Irlande qui opèrent dans le commerce international, une réduction de 20 % des émissions de CO<sub>2</sub> et, enfin, un soutien aux pays en développement qui doivent faire face aux effets du changement climatique.

## Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Relance économique: état des lieux et initiatives concrètes» (avis d'initiative)

(2011/C 48/11)

Rapporteur: **M. Lars NYBERG**

Le Comité économique et social européen a décidé, le 18 mars 2010, conformément à l'article 29, paragraphe 2, du règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Relance économique: état des lieux et initiatives concrètes» (avis d'initiative).

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 20 juillet 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 16 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 146 voix pour, 45 voix contre et 16 abstentions.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1 La crise financière de 2008 et la crise économique qui en a résulté ont atteint des proportions jamais connues depuis la seconde guerre mondiale. Au début de l'année 2010, alors que sont apparus les signes de sortie de cette récession, une crise des obligations d'État a éclaté, cette fois à l'échelle européenne et non mondiale. La nécessité de décharger les budgets publics des coûts résultant de l'aide aux banques et des autres mesures discrétionnaires, la hausse du chômage et les mesures d'austérité supplémentaires adoptées dans plusieurs pays représentent, dans leur ensemble, une menace pour la croissance économique. Dans ce contexte, le CESE juge nécessaire de réfléchir à des actions politiques visant non seulement à relancer l'économie, mais plus encore à empêcher l'Europe de sombrer dans une nouvelle récession.

1.2 En 2009, l'UE a connu une croissance négative de -4,1 %. Avant la crise des obligations d'État qui a éclaté au printemps, les prévisions de croissance pour 2010 se situaient à 0,7 %. Le chômage devrait se maintenir autour de 10 % en 2010, tandis que le taux de participation au marché du travail devrait baisser de 2 %. Le déficit budgétaire moyen, qui était de 2,3 % en 2008, a atteint 6,8 % en 2009 et devrait s'élever à 7,5 % en 2010. Durant la crise financière, des dépenses publiques massives ont permis de maintenir la liquidité des marchés financiers. La crise a été précédée par une explosion du crédit aux acteurs privés qui depuis a été supplantée par le problème des énormes besoins de financement de dettes publiques. Dans le même temps, afin d'augmenter la demande, le secteur privé a toujours besoin de crédit. La situation économique varie fortement d'un État membre à l'autre. Les déficits publics sont les plus importants en Grèce, dans d'autres pays méditerranéens, au Royaume-Uni et en Irlande. Le taux de chômage est le plus élevé dans les pays baltes et en Espagne. En même temps, les pays baltes ont réussi à réduire leurs déficits publics considérables et à stopper la croissance négative en très peu de temps grâce à des mesures économiques draconniennes.

#### 1.3 Une stratégie d'entrée

À la lumière des profonds changements économiques qui se sont opérés au cours des dernières décennies, il serait inappro-

prié de parler d'une «stratégie de sortie». Il nous appartient de trouver de nouvelles initiatives économiques et politiques afin d'élaborer une feuille de route pour la société à venir, c'est-à-dire une «stratégie d'entrée».

#### 1.4 Rôle essentiel de la consommation privée pour la demande globale

En raison de l'effet restrictif, sur l'ensemble de l'économie européenne, des propositions visant à réduire les déficits publics les plus importants, la croissance auto-entretenu est devenue une perspective plus éloignée. Le CESE souligne que la demande globale et en particulier la consommation privée jouent un rôle essentiel pour maintenir la croissance. Pour que les aides économiques aient un réel effet sur la croissance, elles doivent être ciblées sur les groupes à faible revenu. Étant donné que ces groupes consomment une part importante de leurs revenus, on risque moins de voir disparaître ces aides en épargne supplémentaire. Si nous parvenons à inverser le mouvement d'une prédominance du travail vers une prédominance du capital, qui s'étend sur plusieurs décennies, nous disposerons d'une source pour la croissance de demain. Les investissements et les exportations jouent certes un rôle important, mais étant donné que la consommation privée représente près de 60 % du PIB, son évolution est essentielle pour assurer la croissance, en particulier dans la situation actuelle.

##### 1.4.1 Estimation de l'impact des plans d'austérité

Un taux de chômage élevé, un faible taux de participation au marché du travail, des hausses de salaire modérées, des coupes dans les dépenses publiques, des augmentations d'impôts et de nouveaux plans d'austérité sont autant d'éléments qui réduiront les possibilités de croissance. Dans ces circonstances, la Commission devrait de toute urgence évaluer les effets restrictifs de tous ces facteurs et avancer des propositions de mesures compensatoires afin de maintenir la croissance. La croissance est une condition préalable à la réalisation des autres objectifs de la politique économique. Nous ne pouvons rester inactifs en attendant que les effets restrictifs des programmes d'austérité se concrétisent.

### 1.5 Mesure du développement de la compétitivité

Parmi les objectifs de politique économique, la balance des opérations courantes n'a pas été appréciée à sa juste valeur. Vu les déficits et les excédents présents depuis longtemps dans certains pays, il était évident que les problèmes auxquels l'UE a été confrontée lors de la crise économique du printemps 2010 allaient apparaître tôt ou tard. Le CESE voudrait souligner qu'il est nécessaire de réduire les écarts considérables entre les balances des opérations courantes. La place centrale revient alors à l'objectif de compétitivité, mesurée par l'indicateur du coût unitaire du travail en termes réels, qui prend en compte les évolutions des salaires et de la productivité. Au cours de la dernière décennie, l'Irlande, la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal ont vu leur compétitivité baisser, en moyenne, de 10 %. Les difficultés budgétaires étaient inévitables.

#### 1.5.1 Inclusion de la balance des opérations courantes dans le pacte de stabilité et de croissance

Lorsque les évolutions des salaires et de la productivité varient d'un État à l'autre au sein d'une même zone monétaire, la seule façon de remédier aux difficultés consiste à modifier les salaires relatifs ou à augmenter la productivité dans les pays qui accusent un retard. Le CESE propose dès lors que la Commission effectue un contrôle des balances des opérations courantes, à l'instar de celui qui existe pour le déficit budgétaire et la dette publique. Pour rendre ce contrôle formel, on pourrait modifier les règles régissant le pacte de stabilité et de croissance. Il convient d'examiner minutieusement les balances des opérations courantes, ainsi que les facteurs sous-jacents tels que les évolutions des salaires et de la productivité dans l'ensemble des 27 États membres, et de prévoir un pouvoir d'intervention plus important dans les pays de la zone euro. Ainsi, des éléments d'économie réelle seraient introduits dans le pacte de stabilité et de croissance.

#### 1.5.2 Statistiques sur le crédit privé et la part de la dette publique détenue à l'étranger

Il convient que le débat sur le pacte de stabilité et de croissance porte également sur de nouveaux instruments statistiques relatifs au crédit privé et à la part de la dette publique détenue à l'étranger.

### 1.6 Régulation et pratiques de surveillance plus efficaces dans le secteur financier

En ce qui concerne le secteur financier, le maintien d'une partie du capital bancaire entre les mains de l'État pourrait être une solution efficace permettant de suivre le secteur bancaire de l'intérieur. L'expérience de 2010 dans le domaine des finances montre que la surveillance et la réglementation financières proposées ne sont pas suffisantes. Il convient d'adopter des règles et des pratiques de surveillance plus efficaces, en particulier après le comportement du secteur financier au cours de la crise grecque, afin de changer ce comportement et de trouver de nouveaux moyens de financer la dette publique.

### 1.7 Investissements publics dans l'infrastructure et l'énergie

Les investissements devraient être consacrés, principalement, à la protection de l'environnement et aux mesures de lutte contre le changement climatique. Le CESE est favorable aux instruments fiscaux permettant d'inciter le marché à réduire les émissions dangereuses. Alors que les investissements des entreprises sont insuffisants, le secteur public devrait intervenir pour investir dans les infrastructures et l'énergie. Le pacte de stabilité

et de croissance révisé prévoit que les investissements n'entrent pas dans le calcul d'un déficit excessif.

### 1.8 Politiques actives du marché de l'emploi

Les politiques du marché du travail devraient être axées sur la recherche de nouvelles compétences et de nouveaux emplois. Il est également nécessaire de relever le niveau général de l'enseignement. La stratégie UE 2020 est importante pour la réalisation de cet objectif. Une des mesures indispensables pour augmenter le taux d'emploi consiste à instaurer des services d'accueil à l'enfance de haute qualité et un congé parental suffisamment long et bien rémunéré.

### 1.9 Stratégie d'entrée pour la politique familiale et le développement des compétences

Lorsque que les besoins à couvrir en matière d'allocations de chômage diminuent, les mêmes ressources publiques devraient servir à financer la politique familiale et le développement des compétences. La politique «de sortie» se transformera ainsi en politique «d'entrée». L'architecture des systèmes de protection sociale doit être source de bien-être et d'emploi, dans la mesure, bien sûr, des possibilités financières.

### 1.10 Nouvelles sources de recettes: taxes sur les transactions financières et sur le CO<sub>2</sub>

Les taxes sur les transactions financières et sur le dioxyde de carbone représentent de nouvelles sources possibles de recettes publiques. En plus de produire des recettes, elles contribuent à tempérer la logique à court terme qui domine le marché financier et à améliorer notre environnement.

### 1.11 Permettre à la BEI d'émettre des euro-obligations

Un autre moyen pour le secteur public de récolter de nouveaux capitaux sans dépendre totalement du secteur financier privé consiste à permettre à la BEI d'émettre des euro-obligations, ou plutôt des obligations de l'UE couvrant l'ensemble des 27 États membres. Il convient de trouver des ressources financières en amont, par exemple, auprès d'institutions de retraite professionnelle (IRP) de telle sorte que la BEI devienne une interface entre ces ressources financières et ses propres investissements. Les euro-obligations sont également des instruments à considérer pour les placements à long terme.

## 2. État des lieux <sup>(1)</sup>

2.1 La crise financière de 2008 et la crise économique qui en a résulté ont atteint des proportions jamais connues depuis la seconde guerre mondiale. Lorsqu'au début de l'année 2010, l'on a vu apparaître des signes de sortie de cette récession, une crise de la dette publique a éclaté, cette fois à l'échelle européenne et non mondiale. La nécessité de décharger les budgets publics du soutien apporté aux banques et aux autres secteurs et les coûts

<sup>(1)</sup> Sur la base des documents suivants de la Commission: rapport de suivi sur la mise en œuvre du plan européen pour la relance économique et prévisions intermédiaires de février 2010.

des autres mesures discrétionnaires, la hausse du chômage et les mesures d'austérité supplémentaires adoptées dans plusieurs pays représentent, dans leur ensemble, une menace pour la croissance économique. Dans ce contexte, le CESE juge nécessaire de rechercher des mesures politiques visant non seulement à relancer l'économie mais plus encore à empêcher l'Europe de sombrer dans une nouvelle récession.

## 2.2 Croissance négative

2.2.1 Lors de l'adoption du plan européen pour la relance économique, en décembre 2008, les prévisions de croissance économique pour 2009 tournaient autour de 0 %. Le taux de croissance réellement enregistré a été de -4,1 %. Le plan était basé sur des prévisions trop optimistes, mais sans les incitations budgétaires, la situation aurait pu être bien pire.

2.2.2 L'ampleur des aides économiques accordées par les États membres a été plus importante que les 1,2 % du PIB prévus. Pour 2009 et 2010, le montant des aides pourrait représenter 2,7 % du PIB. Les besoins manifestés dans les États membres ont dépassé les prévisions en matière d'aide, mais compte tenu de l'évolution de la croissance, les mesures sont toutefois restées très limitées.

2.2.3 Les mesures de relance n'ont pas uniquement été financées par les budgets publics. La BCE et les autres banques centrales ont réduit quasiment à zéro les taux d'intérêt et ont augmenté les liquidités dans le système économique à des niveaux sans précédent. Certains États membres ont également injecté des sommes colossales d'argent public pour sauver des banques. Néanmoins, ces actions n'ont pas suffi à empêcher une croissance négative en 2009, ce qui démontre la gravité de la crise économique et financière.

2.2.4 Avant la crise du printemps 2010, les prévisions de croissance pour cette année-là étaient de 0,7 %. Ce chiffre est inférieur à ceux de nos principaux concurrents internationaux. Parmi les éléments positifs, on note un redressement des indicateurs de confiance, une reprise de la croissance dans les autres parties du monde, et un retour du commerce international quasiment à son rythme antérieur. Parmi les éléments négatifs, on remarque que les investissements des entreprises ont continué à baisser au quatrième semestre 2009, que la production industrielle ne présente aucun signe d'amélioration sensible, que la récente augmentation de la demande a pour seul motif la constitution de stocks, que le taux extrêmement faible d'utilisation des capacités propres n'incite pas à investir, que l'état du secteur bancaire ne laisse pas vraiment de marge de manœuvre pour accroître les investissements, et par-dessus tout que le marché des obligations d'État est perturbé.

## 2.3 Échanges commerciaux

Le commerce international s'est effondré au cours du quatrième trimestre 2008. Si l'année précédente, le volume des échanges

avait augmenté de 20 %, il a chuté de 12 % en 2008, et a continué de baisser durant les trimestres suivants. Le recul le plus important pour un trimestre donné par rapport au même trimestre de l'année précédente avoisinait les 30 %. Au quatrième trimestre 2009, la tendance s'est inversée, avec une hausse de 4 %. Les chiffres concernant l'Union européenne étaient quasiment identiques. La baisse a été légèrement plus élevée pour les échanges intra-européens que pour ceux entre l'UE et le reste du monde.

## 2.4 Marché du travail

2.4.1 L'on s'attend encore à une aggravation des effets de la crise en ce qui concerne le chômage, car ceux-ci se font généralement sentir avec du retard par rapport aux évolutions de l'économie réelle. En 2010, le taux de chômage dans l'UE devrait s'élever à 10 %, soit une hausse de 3 % en une année, et varier considérablement d'un État membre à l'autre.

2.4.2 Le chômage ne représente qu'une des conséquences de la crise, la diminution du taux de participation au marché du travail en étant une autre. Cette diminution se chiffre à environ 2 % de la population active. En outre, de nombreuses personnes ont accepté de réduire leurs heures de travail afin de préserver des emplois, ce qui correspond à une diminution supplémentaire de 1 % de la population active. Lors d'une reprise économique, ce dernier paramètre est probablement le premier à revenir à la normale. La croissance doit être suffisamment élevée, faute de quoi ce sera une «croissance sans emplois».

## 2.5 Déficits publics

Le déficit budgétaire moyen, qui était de 2,3 % du PIB en 2008, a atteint 6,8 % en 2009 et devrait s'élever à 7,5 % en 2010. Cette détérioration n'est pas liée uniquement à l'application des mesures de soutien actives mais aussi à l'augmentation des dépenses et à la baisse des recettes fiscales obtenues par le biais des stabilisateurs automatiques. Selon l'OCDE, ces mesures de protection sociale ont permis de sauver plus d'emplois en Europe que dans d'autres économies.

## 2.6 Marché financier

2.6.1 Même en 2010, la situation du marché financier reste incertaine. Il n'existe aucun élément permettant de déterminer si la faiblesse persistante du taux d'investissement est due à un manque continu de liquidités, à la prudence des établissements de crédit, ou à une demande insuffisante de la part du secteur industriel.

2.6.2 Afin que la reprise économique soit durable, il est nécessaire que le marché du crédit délaisse les opérations à très court terme pour les transactions à plus long terme. Cette idée est davantage approfondie dans un avis du CESE concernant la taxe sur les transactions financières<sup>(2)</sup>.

(2) Voir l'avis *Taxe sur les transactions financières*.

2.6.3 À compter de 2006 et jusqu'au déclenchement de la crise financière, le crédit privé a connu une forte expansion<sup>(3)</sup>. La dette privée a doublé dans la zone euro, ainsi qu'aux États-Unis. Les dépenses privées étaient élevées, ce qui a créé d'importants déficits des opérations courantes dans certains pays. En 2009, cette explosion du crédit s'est estompée pour être en partie remplacée par la dette publique. D'importants déficits budgétaires se maintiendront dans les années à venir. Cependant, pour que la reprise soit effective, il est nécessaire d'augmenter la demande du secteur privé. Dans les deux cas, le crédit est indispensable.

2.6.4 Les fonds de pension ont été touchés par la chute des cours boursiers, de l'ordre de 24 % en termes réels pour 2009<sup>(4)</sup>. Le niveau de revenu des retraités est menacé, ce qui aura un impact sur les possibilités d'augmenter la demande privée. Les droits des fonds de pension s'inscrivent dans le long terme, alors que les placements des capitaux de ces fonds s'effectuent sur des durées bien plus courtes. Dès lors, des instruments financiers à plus long terme sur les marchés financiers sont indispensables, tant pour les fonds de pension que pour les autres institutions de retraite, telles que les sociétés d'assurance.

## 2.7 Spécificités par pays

2.7.1 Parmi les grands États membres, les baisses les plus fortes du PIB ont été enregistrées en Allemagne et au Royaume-Uni. En ce qui concerne les plus petits des États membres, les trois pays baltes ont connu les chutes les plus importantes en 2009. Ces baisses sont survenues après un certain nombre d'années de croissance très forte du PIB. Pendant ces années, les augmentations salariales avaient également été très élevées, supérieures à l'accroissement de la productivité, mais les pays baltes, et en particulier la Lituanie, ont réagi très rapidement à la crise en réduisant les salaires. Durant l'année 2009, les hausses des salaires les plus importantes ont été enregistrées en Grèce, sans qu'il n'y ait d'augmentation de productivité à l'appui. La Pologne a constitué, en 2009, une exception par rapport à tous les autres pays, avec un taux de croissance positif de 1,7 %. Ceci s'explique en partie par les investissements publics et la consommation privée accrus et des performances plutôt satisfaisantes en matière d'emploi.

2.7.2 Les plus importantes baisses du taux d'emploi en 2009 se sont également produites dans les pays baltes, suivis de la Bulgarie et de l'Espagne. Si aucun État membre n'a réussi à maintenir son taux d'emploi, il n'a chuté que de 0,4 % en Allemagne. En 2009, le taux de chômage le plus élevé était affiché en Lettonie (21,7 %), suivie de la Lituanie, de l'Estonie, de l'Espagne, de la Slovaquie et de l'Irlande.

2.7.3 Durant la crise des obligations d'État en 2010, la Grèce s'est avérée connaître un déficit public d'environ 13 % du PIB, ce qui a donné lieu à des attaques spéculatives contre l'euro. Un déficit semblable est apparu au Royaume-Uni. En Espagne, le déficit a atteint des proportions non viables quasiment «du jour au lendemain». Pour combler les déficits importants et résorber les dettes publiques de grande ampleur, des mesures d'austérité

ont été adoptées dans ces trois pays, ainsi que notamment au Portugal, en Italie et en Irlande.

## 3. Initiatives concrètes pour relancer l'économie

### 3.1 Une «stratégie d'entrée» et non une «stratégie de sortie»

3.1.1 L'on a beaucoup parlé d'une stratégie de sortie, qui consiste à retirer toute aide publique supplémentaire à l'économie. Les raisons juridiques sont la règle des 3 % maximum pour les déficits budgétaires et la limite de 60 % du PIB pour la dette publique. Comme la Commission l'a indiqué à juste titre dans sa communication intitulée «Europe 2020», «il serait préférable d'attendre que la reprise économique puisse être considérée comme autosuffisante pour abandonner les mesures d'aide»<sup>(5)</sup> «préférer d'attendre que la reprise économique s'auto-entretienne pour abandonner les incitations budgétaires». Étant donné toutes les incertitudes qui pèsent sur nos économies, il sera très difficile de déterminer à quel moment la reprise deviendra «auto-entretenu». L'effet restrictif des propositions visant à réduire les déficits publics très élevés sur l'ensemble de l'économie européenne a fait de la croissance «auto-entretenu» une perspective encore plus éloignée. En outre, une stratégie de sortie de ce type sous-entend la possibilité de revenir, après l'abandon des mesures de soutien, à la situation d'avant la crise, ce qui ne peut être le cas.

3.1.2 Premièrement, de nombreuses réformes du secteur financier sont en cours d'application ou d'élaboration. L'on peut espérer qu'elles contribueront à rendre ce dernier plus transparent et plus résistant face aux crises. Deuxièmement, il convient également de réformer d'autres secteurs de l'économie, si l'on ne veut pas courir un risque certain de voir réapparaître les problèmes que nous avons connus ces dernières années.

3.1.3 En menant une réflexion sur les évolutions économiques survenues au cours des dernières décennies, nous devrions envisager de nouvelles initiatives économiques et politiques qui seraient à même de rendre l'économie moins vulnérable. Il ne peut s'agir d'une «stratégie de sortie», car l'élaboration d'une feuille de route pour une stratégie de sortie revient à déterminer le devenir de la société, et ainsi à définir une stratégie d'entrée.

### 3.2 Demande globale

3.2.1 En théorie, il existe deux manières de générer la croissance économique: produire davantage avec la même technologie, ou améliorer la technologie afin de mieux exploiter les ressources productives disponibles. En fonction de la conjoncture économique, l'une ou l'autre méthode sera privilégiée. Durant une période d'expansion, toutes les ressources sont utilisées et la seule manière de renforcer la croissance consiste à investir dans des méthodes de production innovantes. Lors d'une récession, comme celle qui a commencé en 2008, beaucoup de ressources restent inexploitées alors qu'elles pourraient être mises à profit. La politique doit donc consister à stimuler la demande. Malheureusement, la demande globale n'est plus reconnue en tant que véritable moteur de la croissance économique.

<sup>(3)</sup> Centre d'études politiques européennes, n° 202, février 2010.

<sup>(4)</sup> OCDE(2009), Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009.

<sup>(5)</sup> COM(2010)2020, point 4.1

3.2.2 Les mesures visant à stimuler la demande doivent non seulement avoir un effet direct sur la consommation et l'investissement, mais aussi contribuer à renforcer la confiance des consommateurs et des investisseurs. À l'instar des stabilisateurs automatiques qui interviennent lors de récessions, une confiance accrue peut s'avérer efficace dans un contexte de reprise économique: elle peut accroître l'effet des mesures publiques et rendre la reprise auto-entretenu. Pour qu'il en soit ainsi, c'est non seulement le montant des aides qui importe, mais aussi les groupes auxquels ces aides sont destinées. Les groupes à faibles revenus consomment une plus grande partie de leurs revenus que les groupes à revenus élevés. Par conséquent, plus l'aide accordée à la première catégorie sera importante, moins la proportion de cette aide absorbée par l'épargne sera grande.

3.2.3 Le plan initial de relance économique pourrait s'avérer moins efficace que prévu étant donné qu'un grand nombre de mesures adoptées par les États membres avaient déjà été programmées auparavant et n'ont donné aucune impulsion supplémentaire à la croissance. Au printemps 2010, la Commission a souligné à juste titre que les mesures visant à stimuler la croissance doivent être efficaces sur le plan social. La croissance prévue pour 2010 est inférieure à 1,5 %, ce qui représente, selon beaucoup d'économistes, le taux de croissance potentiel de l'UE. Cependant, même si la croissance atteignait 1,5 %, la réduction du taux de chômage et des déficits budgétaires ne serait pas assez rapide.

3.2.4 Le CESE entend souligner que la demande globale joue un rôle essentiel pour initier la croissance, et attire en particulier l'attention sur l'importance de la consommation privée.

3.2.5 Il est tout aussi important d'accroître les investissements. Le pacte de stabilité et de croissance révisé prévoit la possibilité de reporter l'ajustement budgétaire en cas de déficit public excessif si les dépenses supplémentaires ont été encourues à des fins d'investissement. L'investissement n'est toutefois pas l'unique instrument permettant de renforcer la croissance.

3.2.6 L'augmentation des exportations ne suffit pas non plus. Les échanges commerciaux de l'UE s'opèrent principalement entre les États membres. Le commerce extérieur, c'est-à-dire les exportations vers d'autres parties de l'économie mondiale, s'élève depuis longtemps à quelque 10 % du PIB de l'UE. Même si le commerce européen constitue un tiers du commerce mondial, si l'on exclut les échanges qui s'opèrent à l'intérieur de l'Union, la part de l'UE se réduit à 16 %. Le commerce joue un rôle important et sert notamment d'indicateur de compétitivité globale. L'augmentation des exportations de l'UE vers le reste du monde est certes un signe positif, mais elle ne remédie pas vraiment aux insuffisances des investissements ni à la détérioration du marché du travail.

3.2.7 Selon l'OIT<sup>(6)</sup>, depuis plus d'une décennie, le capital a pris le pas sur le travail dans le monde entier. Entre 1999 et 2007, la part des profits dans l'UE 27 est passée de 37 à 39 % du PIB. Au deuxième semestre 2008, elle a brusquement chuté à 36 %, mais a augmenté au cours de l'année 2009 pour atteindre

de nouveau les 37 %<sup>(7)</sup>. Cela signifie que les inégalités dans la répartition des revenus se creusent de plus en plus.

3.2.8 La consommation privée représente la plus grande part du PIB. Cette part varie largement en fonction des mesures prises par les entités publiques ou privées dans le cadre du système politique propre à chaque pays. Néanmoins, une variation de la part de la consommation privée dans le PIB peut également indiquer une évolution dans la répartition des revenus. En 2008, la consommation ne représentait que 58 % du PIB de l'UE, contrairement à 60 % en 2005 et 61 % en 2000. Même s'il s'agit d'un changement minime sur une longue période, cela montre qu'il existe une marge de manœuvre pour utiliser l'augmentation de la consommation privée comme moyen de stimuler la demande globale<sup>(8)</sup>, qui est particulièrement importante dans la situation économique actuelle.

3.2.9 Cependant, en 2010, le taux de chômage élevé et la réduction du taux de participation au marché du travail, combinés à des hausses de salaire très modestes, ne laissent présager aucune augmentation de la consommation, plutôt au contraire. Dans le contexte actuel, il ne semble donc pas approprié de réduire le soutien public. Ce constat étant fait, l'on peut dire que la situation actuelle (en 2010), caractérisée par d'importantes coupes dans les dépenses publiques et une hausse des recettes fiscales, est extrêmement problématique du point de vue de la politique économique. Ces réductions inévitables de la demande globale dues aux restrictions budgétaires sont de toute évidence de nature procyclique dans le sens où elles réduisent les possibilités de croissance. L'effet de la baisse des revenus des employés du secteur public notamment induira dans l'ensemble de l'économie une diminution de la demande. Ainsi la croissance ne pourra-t-elle pas atteindre son taux potentiel.

3.2.9.1 Il est dans l'intérêt de l'UE de disposer d'estimations sur les effets restrictifs que pourraient avoir ces nouvelles coupes dans les budgets publics, qui ont été adoptées de manière drastique. Il serait tout aussi intéressant pour l'UE que les pays qui ne sont pas confrontés à cette situation extrêmement difficile prennent des mesures compensatoires, c'est-à-dire destinées à augmenter la demande globale. La Commission doit de toute urgence estimer son ampleur, et présenter ensuite des propositions en conséquence. Bien que la Commission prévoit de procéder à cette évaluation dans le cadre des prévisions économiques en novembre 2010, cela sera trop tard. Au cours du premier trimestre 2010, la croissance était proche des prévisions, à savoir 0,7 %; mais c'était avant les plans d'austérité. Nous ne pouvons rester inactifs en attendant que les effets restrictifs des programmes d'austérité se manifestent.

<sup>(7)</sup> Eurostat, Euro-indicateurs 61/2010, 30 avril 2010.

<sup>(8)</sup> Les chiffres sont calculés à partir des données d'Eurostat. Les différences entre les États membres sont étonnamment grandes, allant de 46 % en Suède à 75 % en Grèce, par exemple. La plupart des pays ont enregistré des réductions minimales de la part de la consommation dans le PIB mais pour certains d'entre eux, les changements ont été spectaculaires. Au Royaume-Uni, cette part a chuté de 72 à 60 % en 8 ans, ce qui est difficile à expliquer.

<sup>(6)</sup> OIT: Rapport mondial sur les salaires - actualisation 2009, novembre 2009.

3.2.9.2 Le CESE estime que la situation économique actuelle appelle de nouveaux débats. Il convient de conserver la limite de 3 % pour les déficits publics, tout en l'associant à une discussion sur les vastes différences en matière de déficits, étant donné que les pays connaissant des déficits très importants doivent consolider leurs finances publiques de manière définitive. Les exigences pour les pays se situant à la limite des 3 % (ou légèrement au-dessus) devraient être plus souples. Lorsqu'il reste possible de financer les déficits à un taux d'intérêt relativement bas, il est dans notre intérêt d'éviter temporairement les mesures budgétaires excessivement restrictives. Une relecture du pacte de stabilité et de croissance révisé en 2005 indique que cela va dans le sens des modifications apportées à l'époque, en particulier en ce qui concerne les investissements publics et les périodes soumises au risque de récession.

### 3.3 Retour de la balance des opérations courantes à l'ordre du jour des responsabilités politiques

3.3.1 Depuis longtemps, la stabilité des prix, la croissance économique et le plein emploi sont les principaux objectifs de la politique économique au service de la prospérité et du bien-être. L'équilibre budgétaire et la dette publique sont des objectifs intermédiaires destinés à garantir que les objectifs réels soient atteints. Deux objectifs ont été perdus de vue depuis un moment. Le premier est la répartition équitable des revenus; le second est la balance des opérations courantes. L'importance de ce dernier s'est estompée. C'était une erreur. Dans un marché unique doté d'une monnaie unique, cet objectif est fondamental.

3.3.2 Si l'on considère la balance des opérations courantes, c'est-à-dire la balance commerciale avec les autres pays, ce qui allait se passer dans la zone euro devient évident. À l'heure actuelle et depuis un certain temps, la Grèce connaît un grand déficit des opérations courantes. L'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède ont longtemps eu des excédents. D'autre part, la plupart des pays méditerranéens enregistrent des déficits, bien que le plus grand déficit soit observé en Bulgarie.

3.3.3 À court terme, les déficits ou excédents des opérations courantes ne posent aucun problème, même quand ils sont importants. Le problème se pose lorsqu'ils se maintiennent durant plusieurs années ou lorsque les capitaux importés ne sont pas investis comme il se doit et que, de ce fait, les augmentations éventuelles en matière de productivité ne sont pas réalisées. À l'intérieur de la zone euro, la Grèce, le Portugal, l'Espagne, l'Italie et l'Irlande ont enregistré des déficits considérables pratiquement depuis l'introduction de l'euro. En dehors de la zone euro, les pays baltes ainsi que la Bulgarie ont connu des déficits extrêmement élevés. Des déficits importants ne peuvent être transformés en excédents que grâce à une politique économique extrêmement stricte, comme celle menée en 2009 par l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie.

3.3.4 Après avoir constaté l'ampleur des différences existant entre les différents États membres, le CESE entend souligner qu'il est indispensable de réduire la plupart de ces écarts. Dans cette optique, il convient d'accorder une place centrale à l'objectif de compétitivité. La compétitivité est mesurée par le coût unitaire du travail en termes réels, qui représente l'effet combiné de l'évolution des salaires et de la productivité. Au sein de la zone euro, l'Allemagne et l'Autriche ont notamment

réussi à renforcer leur compétitivité, grâce à leurs faibles coûts unitaires du travail en termes réels. D'un autre côté, depuis 2008, les niveaux de salaire en Allemagne ont augmenté plus rapidement que la productivité, ce qui a placé le pays dans une situation moins avantageuse sur le plan de la compétitivité. Au cours de la dernière décennie, l'Irlande, la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal ont vu leur compétitivité baisser, en moyenne, de 10 %<sup>(9)</sup>. Lorsque la compétitivité est en baisse sur une longue période, cela peut engendrer des difficultés budgétaires. Ce phénomène est devenu clairement visible en 2010, mais sa cause principale, à savoir les évolutions en matière de compétitivité, n'a pas attiré l'attention qu'elle méritait.

3.3.5 Sachant que les variations des taux de change ne font plus partie de la panoplie d'instruments de la zone euro, l'évolution de la compétitivité relative, accompagnée d'un niveau de prix plus élevé par rapport aux autres pays, devrait être évaluée en termes de «taux de change réels». Lorsque les évolutions des salaires et de la productivité varient d'un État à l'autre au sein d'une même zone monétaire, il n'y a que deux façons de remédier aux difficultés: modifier les salaires relatifs entre les pays ou augmenter la productivité grâce aux investissements dans les pays qui accusent un retard. Il serait en effet absurde de demander aux pays qui enregistrent un bon taux d'évolution de la productivité de stopper cette progression.

3.3.6 L'expérience de la crise qui a éclaté au printemps 2010 démontre qu'Eurostat devrait exercer des responsabilités de contrôle vis-à-vis des instituts nationaux de statistiques. Des données statistiques exactes acquièrent toute leur importance si les chiffres concernant l'évolution des balances des opérations courantes, des salaires et de la productivité servent de base pour de nouveaux débats politiques au niveau européen.

3.3.7 Le CESE propose que les objectifs de l'équilibre budgétaire et de la dette publique soient complétés par un troisième objectif: celui de la balance des opérations courantes. Il n'est pas envisageable dans ce cas d'utiliser un indice unique. Un excédent des opérations courantes dans certains pays correspond toujours à un déficit des opérations courantes dans d'autres pays. Le problème se pose quand l'écart est trop important ou trop soudain, ou lorsque les capitaux importés ne sont pas utilisés pour réaliser des investissements productifs.

3.3.8 Le CESE propose dès lors que la Commission effectue un contrôle des balances des opérations courantes, à l'instar de celui qui existe pour le déficit budgétaire et la dette publique. Cette idée a désormais également été avancée par la Commission dans ses orientations économiques et dans un document sur la consolidation de la reprise économique. Ces questions sont par ailleurs examinées par la cellule de crise spéciale dirigée par M. VAN ROMPUY, président du Conseil européen.

<sup>(9)</sup> *Crisis in the eurozone and how to deal with it* (Crise dans la zone euro: quelles solutions?), Centre d'études politiques européennes, février 2010.

3.3.9 Le CESE souhaite que ces propositions acquièrent davantage de force. Le nouvel objectif en matière d'opérations courantes devrait être envisagé sous le même angle que les deux objectifs inscrits dans le pacte de stabilité et de croissance. La Commission devrait examiner minutieusement les balances des opérations courantes, ainsi que les évolutions sous-jacentes en matière de salaires et de la productivité dans l'ensemble des 27 États membres. S'agissant des pays de la zone euro, elle devrait disposer d'un pouvoir d'action plus important dans les cas où ces évolutions sont négatives, comme pour la dette publique et les déficits budgétaires. L'action européenne devrait porter sur l'orientation à donner aux changements politiques et non sur leur mise en pratique. Cet aspect incombera toujours aux États membres, conformément au principe de subsidiarité. Une simple modification des règles régissant le pacte de stabilité et de croissance permettrait d'y introduire des éléments d'économie réelle, ou en d'autres termes, des aspects macroéconomiques.

3.3.10 La crise a montré que d'autres aspects du pacte de stabilité et de croissance doivent également être développés davantage. Il convient qu'outre les statistiques ordinaires publiées conformément au pacte de stabilité et de croissance, l'on publie également des statistiques sur le crédit privé et la part de la dette publique détenue à l'étranger. Ces nouvelles données pourraient servir de système d'alerte précoce et de moyen de pression sur les pays dont la situation économique est problématique.

#### 3.4 Autres domaines-clés pour une nouvelle économie européenne

##### 3.4.1 Aides financières publiques, réglementation financière

3.4.1.1 Un soutien considérable a été octroyé à des secteurs entiers de l'économie, notamment la construction automobile, pour éviter que la crise n'ait des conséquences désastreuses pour eux. La réglementation européenne «normale» en matière d'aides d'État, qui aurait dû freiner ces aides, n'a pas été appliquée dans cette situation.

3.4.1.2 C'est le secteur financier qui a bénéficié du soutien le plus spectaculaire. Dans quelques pays européens ainsi qu'aux États-Unis, certaines banques ont été en partie nationalisées. Il y aura certainement, tôt ou tard, un retournement de la politique dans ce domaine, mais cela peut prendre quelques années. Même dans une perspective à plus long terme, le fait de laisser une partie de capital bancaire entre les mains de l'État pourrait constituer un élément efficace d'une politique financière nationale afin de suivre le secteur bancaire de l'intérieur.

3.4.1.3 Certains acteurs du secteur financier, ayant bénéficié d'une aide sans précédent de la part des gouvernements, ont ensuite participé aux attaques spéculatives sur le marché des obligations d'État dans la zone euro durant la crise grecque. Le marché financier a voulu s'emparer du pouvoir décisionnel des responsables politiques. Suite à l'émergence d'une crise extrêmement grave, ces derniers ont repris leur pouvoir. On peut reprocher aux responsables politiques de ne pas avoir agi avant l'apparition d'une crise profonde, tant lors de la crise financière que lors de la crise des obligations d'État. Nous avons là la preuve que la réglementation et la surveillance financière proposées ne sont pas suffisantes. Il est nécessaire d'adopter des règles et des pratiques de surveillance plus efficaces pour changer le comportement des institutions financières et trouver de nouveaux moyens de financer la dette publique.

##### 3.4.2 Une économie plus respectueuse de l'environnement

À long terme, les investissements devront être principalement consacrés à la protection de l'environnement et aux mesures de lutte contre le changement climatique. Il convient d'initier dès à présent les modifications dans la composition du portefeuille d'investissements. La Commission est d'avis que la volonté de changement semble être plus marquée chez nos concurrents internationaux. Une telle évolution en matière d'investissements revêt une importance vitale, non seulement pour des raisons environnementales, mais également pour la compétitivité globale de l'Europe. De nouveaux emplois pourront dès lors être créés pour remplacer ceux qui disparaissent. Ainsi, le développement durable sur le plan économique pourra aller de pair avec le développement durable sur le plan environnemental et social. Tout comme la Commission dans sa proposition relative aux grandes orientations des politiques économiques, le CESE se montre favorable aux instruments fiscaux permettant d'inciter le marché à réduire les émissions dangereuses.

##### 3.4.3 Infrastructures et énergie

Alors que les investissements des entreprises sont insuffisants, le secteur public devrait intervenir pour réaliser des investissements publics. Cela est nécessaire à la fois pour stimuler la croissance et en raison du caractère urgent des investissements dans les infrastructures et l'énergie. La nouvelle réticence du secteur bancaire à prendre des risques pour fournir du crédit aux entreprises est particulièrement problématique pour les PME. Malgré les problèmes actuels liés aux obligations d'État, celles-ci continuent à bénéficier d'un taux d'intérêt avantageux dans la plupart des pays, ce qui favorise les investissements publics. Le pacte de stabilité et de croissance révisé prévoit en effet que les investissements n'entrent pas dans le calcul d'un déficit excessif.

##### 3.4.4 Politiques actives du marché du travail

Les politiques de l'emploi doivent être actives et ne peuvent se limiter à apporter un soutien financier aux chômeurs. De nombreux programmes de reconversion, de différents types, ont été mis en place aussi bien à l'attention des chômeurs que des travailleurs actifs. Dans cette optique, l'objectif de l'«enseignement pour tous» fixé par le trio de la présidence tournante Espagne-Belgique-Hongrie dans son programme de travail est prometteur. Une politique d'insertion ne consiste pas seulement à offrir aux citoyens la possibilité d'obtenir un travail, mais aussi à leur permettre de jouer un rôle plus actif dans la société.

3.4.4.1 Fixer un objectif pour un taux d'emploi supérieur, comme le prévoit la stratégie UE 2020, ne peut suffire. Pour accroître le taux d'emploi, il convient de mettre en place quelques politiques fondamentales.

— Les politiques en matière de développement des compétences en font partie et la formation tout au long de la vie est un élément indispensable à cet égard. Un des principaux problèmes consiste à déterminer qui doit payer: la société, les employeurs ou les employés? D'une certaine façon, chacune de ces trois parties prenantes doit contribuer au financement.

- La pierre angulaire de ces politiques est la qualité générale de l'enseignement: il est indispensable de relever le niveau global des connaissances en Europe.
- Une des mesures indispensables pour augmenter le taux d'emploi consiste à mettre en place des services d'accueil à l'enfance de haute qualité et peu coûteux, tout en instaurant un congé parental suffisamment long et bien rémunéré pour constituer une incitation à avoir des enfants.
- Il existe de nombreux obstacles qui peuvent empêcher une personne de poser sa candidature à un emploi. Si l'on veut augmenter le taux de participation au marché du travail, il peut être nécessaire de prévoir des mesures spécifiques pour chaque type de désavantage.

### 3.4.5 Politiques sociales

3.4.5.1 Dans un rapport<sup>(10)</sup> sur la protection sociale et l'insertion sociale, la Commission reconnaît que les systèmes de protection sociale ont joué un rôle essentiel dans l'atténuation des effets économiques et sociaux de la crise. On estime que pendant la crise, les dépenses sociales sont passées en moyenne de 28 à 31 % du PIB des États membres. Lorsque les besoins à couvrir en matière d'allocations de chômage diminuent, les mêmes ressources publiques devraient servir à financer la politique familiale et le développement des compétences. Il s'agit là d'un exemple illustrant comment une «stratégie de sortie» peut se transformer en «stratégie d'entrée».

3.4.5.2 Selon la Commission, il est important d'offrir aux citoyens une aide au revenu appropriée ainsi qu'un accès au marché du travail et à des services sociaux de qualité. Les mesures que l'UE peut prendre sur le plan social ne peuvent que compléter, de façon limitée, les politiques sociales nationales. L'UE a mis en place plusieurs instruments visant à encourager l'échange d'expériences entre les États membres: analyse comparative, évaluation par les pairs, méthode ouverte de coordination. Aucun de ces instruments n'a apporté les résultats escomptés. L'UE ne peut pas forcer les États membres à suivre les exemples de bonne pratique. Toutefois, le fait de désigner les «mauvais élèves» pourrait contribuer à sensibiliser davantage le public à l'existence d'écart entre les pays.

3.4.5.3 Les mesures d'austérité doivent être raisonnables. Nous ne pouvons pas permettre que les systèmes de sécurité sociale soient sacrifiés sur l'autel de l'équilibre budgétaire. La crise a mis à jour les déficiences résiduelles des systèmes sociaux. L'architecture des systèmes de protection sociale doit être source de bien-être et d'emploi. Cependant, les systèmes de protection sociale sont aussi soumis à des contraintes, et doivent rester dans les limites des possibilités financières.

### 3.4.6 Nouvelles sources de recettes<sup>(11)</sup>

3.4.6.1 Dans un avis sur la stratégie post-Lisbonne, le CESE a mentionné, comme nouvelle source de recettes publiques, l'introduction d'une taxe sur les transactions financières et d'une taxe sur le dioxyde de carbone. Ces taxes seraient doublement bénéfiques: non seulement elles produiraient des recettes, mais elles contribueraient également à tempérer la logique à court terme qui domine le marché financier et à améliorer notre environnement. Actuellement, il est indispensable de rechercher de nouvelles sources de revenu afin de résorber les vastes déficits budgétaires des États membres. Il est préférable d'instaurer des taxes sur les transactions financières et le dioxyde de carbone plutôt que d'augmenter les impôts existants, tels que l'impôt sur le travail et la TVA. De telles augmentations d'impôts auraient pour conséquence de réduire la demande globale, ce qui dans le contexte actuel n'est pas souhaitable.

3.4.6.2 Les euro-obligations constituent un autre nouveau mode de financement public. Il s'agit pour le secteur public d'un moyen de récolter des fonds sans être totalement dépendant du secteur financier privé. Les euro-obligations joueraient le rôle de catalyseur direct des ressources financières, en attirant par exemple les fonds de pension cherchant à effectuer des placements à long terme. On pourrait également envisager la possibilité d'ouvrir la BEI aux placements privés à long terme, afin de trouver de nouvelles sources de financement pour la BEI. Cette dernière deviendrait donc une interface entre ces nouvelles ressources financières et ses propres investissements. Les placements à long terme permettraient ensuite de réaliser des investissements publics à long terme, par exemple dans les infrastructures. Les euro-obligations constituent un «concept» qu'il convient d'étendre à tous les États membres de l'UE. Ici, le bénéfice serait de nouveau double: on réduirait ainsi également les possibilités de spéculation sur le marché financier contre la dette publique des États.

Bruxelles, le 16 septembre 2010.

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

<sup>(10)</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Proposition de rapport conjoint 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale, COM(2010) 25 final.

<sup>(11)</sup> Voir les avis du CESE sur le thème «Taxe sur les transactions financières» et sur «Les implications de la crise de la dette publique pour la gouvernance de l'UE».

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers un sommet mondial sur le développement durable en 2012» (avis d'initiative)**

(2011/C 48/12)

Rapporteur: **M. OSBORN**

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:

«Vers un sommet mondial sur le développement durable en 2012».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 août 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 116 voix pour, 1 voix contre et 7 abstentions.

## 1. Résumé et recommandations

1.1 Le CESE, en tant que porte-parole de la société civile organisée en Europe, recommande que l'Union européenne joue un rôle moteur dans les travaux préparatoires du nouveau Sommet des Nations unies sur le développement durable qui se tiendra à Rio en 2012.

1.2 En prévision de ce sommet, l'UE devrait plaider vigoureusement en faveur d'un ordre du jour ambitieux, susceptible de ranimer et de redynamiser le programme du développement durable à travers le monde, tant au niveau des gouvernements qu'à celui de la société civile dans son ensemble.

1.3 Le sommet devrait raviver l'esprit de Rio, donner un nouveau souffle aux principes de Rio et à l'Agenda 21, des instruments permettant d'impliquer un large éventail de parties prenantes et de faire avancer le monde sur une voie plus durable.

1.4 Il importe que le sommet marque une étape importante et assigne des échéances pour ce qui est de conclure et de respecter les prochaines phases des négociations en cours relatives au changement climatique et à la biodiversité, de conclure les négociations actuelles sur le mercure et de lancer de nouvelles négociations relatives à l'intégration de la question du développement durable dans la gouvernance d'entreprise et dans le mandat des collectivités locales et régionales.

1.5 Le sommet devrait reconnaître et soutenir la charte de la Terre en tant que moyen d'encourager à travers le monde l'engagement et l'action des particuliers et des organisations.

1.6 L'UE doit mettre le sommet à profit pour redynamiser ses propres processus et structures afin d'avancer sur la question du développement durable et, dans le même temps, s'efforcer de susciter à travers le monde un renouveau similaire de la mobi-

lisation en faveur du développement durable. En particulier, le Comité appelle instamment l'Union à:

- définir et mettre en œuvre divers aspects de l'économie verte en Europe, ainsi qu'à créer et financer de nouveaux canaux d'assistance financière et de transfert de technologie et de savoir-faire afin d'aider les pays en développement à réaliser la transition vers le développement durable;

- renforcer divers aspects de la gouvernance en matière de développement durable en Europe;

- mobiliser la société civile partout en Europe pour qu'elle contribue au processus de Rio, se réapproprie l'ambition qui est celle de Rio et puisse engranger un soutien populaire en sa faveur;

1.7 Pour faire progresser l'économie verte, l'UE devrait, durant les 12 prochains mois:

- revoir et renforcer sa stratégie en faveur du développement durable, en intégrant ses objectifs clés dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020, et avancer des propositions dans le cadre des négociations du sommet de Rio en vue d'établir un cadre international plus solide pour la promotion et la coordination des stratégies nationales en matière de développement durable;

- finaliser les travaux actuels visant à trouver de meilleurs moyens de mesurer les progrès en matière de durabilité, intégrer ceux-ci de manière explicite au cadre de suivi principal d'Europe 2020 et développer des propositions dans le cadre des négociations du sommet qui viseraient à mettre en place durablement des jeux de données internationaux plus cohérents pour évaluer et suivre les avancées en matière de développement durable;

- finaliser les études portant sur la consommation et la production durables, en cours depuis longtemps dans le cadre de cette stratégie, intégrer leurs conclusions dans les objectifs de l'initiative phare «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources» de la stratégie Europe 2020 et avancer des propositions en prévision des négociations du sommet;
- réaliser une synthèse des expériences européennes sur une écologisation de la fiscalité et des instruments budgétaires (y compris la tarification du carbone et l'échange des droits d'émission), intégrer cette synthèse à une nouvelle initiative européenne sur les instruments budgétaires verts, et mettre en avant des propositions relatives à l'adoption, par l'ONU, d'orientations ou de cadres de référence dans ce domaine;
- procéder à une synthèse des expériences européennes sur la dimension sociale du développement durable, y compris la marge existant pour la création de nouveaux emplois verts pour remplacer certains autres perdus dans la récession et les modalités de réduction des inégalités sociales, et s'en inspirer lors des débats sur l'aspect social de l'économie verte qui auront lieu dans le cadre du sommet;
- mettre en place un mécanisme efficace afin de promouvoir le développement durable dans les pays en développement et de fournir un soutien financier et technologique adéquat.

1.8 Pour consolider la gouvernance dans le domaine du développement durable, l'UE devrait:

- soutenir le renforcement du Programme des Nations unies pour l'environnement et de la Commission du développement durable;
- plaider en faveur de l'inclusion du développement durable dans le mandat de la Banque mondiale, du FMI, de l'OMC et d'autres instances internationales concernées;
- promouvoir, tant au sein de l'Europe que dans le cadre des négociations internationales, le renforcement des stratégies nationales en faveur du développement durable et des systèmes nationaux qui régissent leur élaboration, leur mise en œuvre et leur suivi, et celui des mécanismes tels que la stratégie de développement durable de l'Union européenne afin d'intensifier et d'harmoniser ces efforts au niveau supranational;
- promouvoir, tant au sein de l'Europe que dans le cadre des négociations internationales, le renforcement des stratégies régionales et locales en faveur du développement durable et les mécanismes de mise en œuvre;
- promouvoir, tant au sein de l'Europe que dans le cadre des négociations internationales, l'introduction du développement durable dans la réglementation et les orientations en matière de gouvernance d'entreprise.

1.9 Pour garantir le plein engagement et la pleine participation de la société civile, l'UE devrait:

- prôner la participation pleine et entière des parties prenantes au processus dans le cadre des Nations unies;
- collaborer avec le CESE et d'autres représentants de la société civile organisée en vue d'assurer le plein engagement de la société civile dans les processus préparatoires au sein de l'UE et de ses États membres;
- soutenir les processus préparatoires indépendants dans des secteurs spécifiques de la société civile (notamment les entreprises, les organisations syndicales, les ONG, les communautés scientifique et éducative, les agriculteurs, les associations de femmes et les jeunes), tant au sein de l'Europe que dans le cadre des négociations internationales.

## 2. Introduction et contexte

2.1 Le 24 décembre 2009, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté une résolution en faveur de la tenue d'une conférence des Nations unies sur le développement durable (CNUDD) en 2012. Elle aura lieu à Rio, 40 ans après la conférence des Nations unies sur l'environnement humain de Stockholm en 1972, 20 ans après la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) à Rio et 10 ans après le sommet mondial sur le développement durable (SMDD) à Johannesburg.

2.2 Conformément à la résolution de l'Assemblée générale, la conférence poursuivra trois objectifs:

- susciter un engagement politique renouvelé en faveur du développement durable;
- évaluer les progrès réalisés et les lacunes restant à combler au niveau de la mise en œuvre des textes issus des grands sommets relatifs au développement durable;
- relever les défis qui se font jour.

Elle abordera également deux thèmes précis:

- l'économie verte dans l'optique du développement durable et de l'élimination de la pauvreté;
- le cadre institutionnel du développement durable.

2.3 Le CESE se félicite de cette initiative. Il est évident que l'élan mondial en faveur du développement durable s'est essoufflé au cours des dernières années et qu'une nouvelle impulsion est nécessaire pour relancer les efforts en faveur du développement durable. En Europe, le développement durable continue à progresser en tant que cadre global du développement des politiques, mais, au cours des dernières années, il a été éclipsé par les répercussions de la crise économique et la nécessité de se concentrer sur la relance. Le Sommet de Rio pourrait être l'occasion de remettre le développement durable à la place qui est la sienne, celle d'un moteur essentiel de l'Union européenne et de ses États membres.

2.4 Trois réunions du comité préparatoire sont prévues. La première a eu lieu du 17 au 19 mai 2010. Les autres réunions se tiendront en 2011 et 2012.

Lors de sa première réunion, le comité préparatoire a élaboré des procédures, des processus et des calendriers dans la perspective de la conférence. Il a également tenu des discussions préliminaires sur les principaux thèmes mentionnés plus haut. Il a convenu que le secrétariat de l'ONU ferait appel aux contributions des États membres, des organes internationaux concernés et des grands groupes sur un nombre limité de questions ciblées.

2.5 La société civile était représentée au comité préparatoire par les neuf grands groupes reconnus par les Nations unies. Il leur a aussi été demandé de présenter leurs réflexions et leurs idées aux stades ultérieurs de la préparation et lors de la conférence elle-même. Plusieurs des grands groupes ont clairement indiqué qu'ils entendaient profiter de l'occasion offerte par le processus de 2012 pour procéder à leur propre évaluation des progrès réalisés en matière de développement durable dans leurs secteurs. Ils souhaitent mettre en évidence les réalisations, les possibilités et les défis qui découlent de la conférence de Rio. Par ailleurs, ils demandent davantage de reconnaissance et de soutien de la part de leurs gouvernements dans le cadre de ce processus, et ils souhaitent aussi formuler des recommandations aux gouvernements sur la forme et les objectifs des négociations officielles.

2.6 Au cours de la première réunion du comité préparatoire, l'Union européenne s'est attachée à contribuer à l'élaboration d'un agenda positif et gérable pour le processus du sommet et poursuit son propre processus préparatoire avec ses États membres. Le CESE est heureux d'avoir pu participer, au nom de la société civile organisée, à cette première réunion, en tant que membre de la délégation de l'UE et entend continuer à jouer un rôle actif, tout d'abord par l'élaboration de ce premier avis, puis dans le cadre d'autres travaux au fur et à mesure que les préparatifs s'accéléreront (voir paragraphe 7.2).

### 3. La vision et les niveaux d'ambition

3.1 Le sommet de Rio en 1992 avait un niveau d'ambition très élevé et ses résultats l'ont été également. Il a réussi à susciter un soutien et des actions en faveur du développement durable dans le monde entier. Il y est parvenu en conjuguant un programme substantiel et concret avec une vision mobilisatrice et inspirante, qui a favorisé un soutien populaire et une volonté politique.

3.2 Le défi du développement durable est plus urgent que jamais et, à certains égards, plus pressant encore qu'il ne l'était. Or, l'énergie et l'ambition manifestées par les gouvernements lors du comité préparatoire se sont avérées décevantes. Nombre d'entre eux semblaient plus enclins à décourager les attentes excessives à l'égard du processus et à minimiser les retombées possibles, qu'à renforcer la détermination à parvenir à des résultats positifs.

3.3 La société civile est plus ambitieuse. Les parties prenantes de nombreuses catégories différentes se sont montrées actives

lors de la première réunion du comité préparatoire, en réclamant des propositions concrètes aux délégués officiels et en élaborant leurs propres initiatives parallèles pour préparer la Conférence. En Europe, le CESE estime que les divers acteurs ont la volonté et la capacité d'obtenir une visibilité et de faire pression en vue de résultats positifs pour 2012. Le Comité appelle instamment l'UE et ses États membres à exploiter pleinement ces potentialités et à créer un processus plurilatéral ouvert et ambitieux à tous les niveaux, afin de pouvoir tirer le plus grand parti des expériences des différents acteurs.

3.4 Si les négociateurs sur le changement climatique et la biodiversité pouvaient se voir assigner une échéance et l'objectif de parvenir à des accords substantiels en temps voulu pour qu'ils soient approuvés par les dirigeants de la planète à Rio en 2012, cela pourrait s'avérer bénéfique pour les deux processus. Cette combinaison d'objectifs a très bien fonctionné pour accélérer les progrès durant les deux années qui ont précédé la conférence de Rio de 1992. Celle de 2012 pourrait fixer un délai pour que les négociations en cours sur le changement climatique et la biodiversité puissent évoluer vers l'étape importante suivante de leur processus.

3.5 La possibilité offerte par le sommet de 2012 pourrait également être exploitée pour accélérer les décisions relatives aux négociations internationales en cours sur le mercure ainsi que celles portant sur le processus REDD (réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement). Le sommet de 2012 pourrait également être l'occasion de lancer de nouvelles négociations sur l'intégration du développement durable dans la gouvernance d'entreprise (voir paragraphe 6.8 ci-après), et sur les actions en faveur du développement durable au niveau local (voir paragraphe 6.9).

3.6 Le sommet de 1992 a engendré une vision nouvelle et stimulante d'un avenir harmonieux pour la planète, exprimée par le nouveau discours du développement durable. Pour animer la vision de Rio en 2012, une nouvelle expression de son ambition est nécessaire. Le CESE propose que l'UE se concentre à cet effet sur la charte de la Terre et de tirer parti du sommet pour obtenir une reconnaissance officielle de ce document qui est source d'inspiration (reconnaissance déjà accordée par l'UNESCO). La charte a récolté un soutien croissant à travers le monde au cours des dernières années. Son adoption par l'ONU dans son ensemble renforcerait sa portée dans toutes les parties de la planète et contribuerait à réveiller l'optimisme et l'ambition qui l'ont animée en 1992.

### 4. Progrès réalisés et lacunes restant à combler

4.1 Le comité préparatoire de l'ONU a noté lors de sa première réunion que les progrès réalisés dans la mise en œuvre des buts et des objectifs de la conférence de Stockholm, ainsi que des sommets sur le développement durable de 1992 et de 2002 ne sont ni concluants, ni égaux. En dépit de certaines réussites, notamment dans le domaine de la croissance des revenus, de la réduction de la pauvreté, de l'accès à l'éducation et de la santé, en particulier dans les économies émergentes, des défis considérables demeurent.

4.2 Des lacunes persistent dans la mise en œuvre de certains objectifs: l'éradication de la pauvreté, la sécurité alimentaire, l'inégalité des revenus, le maintien de la biodiversité, la lutte contre le changement climatique, la réduction de la pression sur les écosystèmes et sur la pêche, l'accès à l'eau potable et aux égouts, la pleine participation des femmes dans la réalisation des objectifs internationalement reconnus. Ce bilan témoigne d'une approche fragmentée de la mise en œuvre des objectifs de développement durable. Aucun changement majeur n'est intervenu dans les modes de consommation et de production depuis la CNUED, à Rio alors que des changements fondamentaux sont indispensables pour le développement durable.

4.3 Les efforts pour atteindre les buts poursuivis, notamment les objectifs de développement du Millénaire ont été encore davantage contrecarrés par les crises financière et économique qui ont influencé de manière négative les performances économiques, ont érodé des gains durement obtenus et ont augmenté le nombre de personnes vivant dans une pauvreté extrême.

4.4 En Europe (comme dans le reste du monde développé), des avancées ont eu lieu sur certains objectifs environnementaux au cours des vingt dernières années, mais, sur les questions clés de la consommation de ressources et des émissions de CO<sub>2</sub>, beaucoup reste à faire et, en matière d'épuisement des ressources et d'exportation des pollutions, l'empreinte de l'Europe sur le reste de la planète demeure à des niveaux non durables. Sur le plan social, les chiffres du chômage et la croissance des inégalités au sein des collectivités et entre elles sont des signes de non-durabilité.

4.5 Le comité préparatoire n'a pas identifié de questions liées au développement durable qui soient entièrement nouvelles. Il a cependant noté que nombre des problèmes déjà soulevés à Rio en 1992 se font aujourd'hui sentir avec plus d'acuité, comme l'ont démontré les crises récentes et actuelles liées à la finance et à l'économie, à l'énergie, à l'eau et à la nourriture. D'autres problèmes tels que le changement climatique et la perte de la biodiversité s'avèrent également plus imminents et plus graves qu'on ne le pensait auparavant. La croissance continue de la population mondiale accentue encore la pression.

4.6 Dans le monde en développement, une division se fait jour entre, d'une part, les pays à économies émergentes dont la croissance rapide impose de nouvelles charges aux ressources mondiales et aux niveaux de pollution, et, de l'autre, les pays les moins avancés (PMA) où la pauvreté et la dégradation de l'environnement restent des facteurs de risque essentiels pour la durabilité. À quelques exceptions près, les pays développés restent loin de tenir leurs fréquentes promesses en matière de niveaux d'aide publique au développement (APD), pour aider les pays en développement à se développer de manière plus durable.

4.7 Face à tous ces défis, la tâche qui revient en particulier à l'UE est celle de trouver des modalités permettant d'améliorer la durabilité de ses propres économies et de mobiliser des moyens financiers et techniques suffisants pour aider les pays en déve-

loppement, en particulier les PMA, à s'attaquer plus efficacement aux problèmes qui sont les leurs en matière de développement durable. L'UE devrait profiter du Sommet pour redynamiser ses propres processus et structures afin d'avancer sur ces questions. En particulier, le Comité appelle instamment l'Union à:

- définir et mettre en œuvre divers aspects de l'économie verte en Europe et créer et financer de nouveaux canaux d'aide financière et de transferts de technologie et de savoir-faire afin d'aider les pays en développement à effectuer leur transition vers la durabilité (partie 5);
- renforcer divers aspects de la gouvernance en matière de développement durable en Europe (partie 6);
- mobiliser la société civile partout en Europe pour qu'elle contribue au processus de Rio, se réapproprie l'ambition qui est celle de Rio et puisse engranger un soutien populaire en sa faveur (partie 7);

## 5. Une économie verte dans l'optique du développement durable et de l'élimination de la pauvreté

5.1 L'économie verte sera l'un des principaux thèmes de la conférence. Si les opinions divergent toujours quant à la signification de l'économie verte, tout le monde s'accorde pour considérer qu'elle doit être comprise dans le contexte du développement durable. L'économie verte ou l'écologisation de l'économie peut être vue comme l'un des moyens essentiels de tracer la voie pour parvenir dans l'avenir à un modèle de développement plus durable.

5.2 Une économie verte, qui favorise une plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources naturelles et de l'énergie et promeut de nouvelles technologies pour une énergie et des méthodes de production plus propres, peut créer de nouvelles possibilités de croissance économique et des nouveaux emplois. La transition vers une telle économie nécessitera la mise en place au niveau national de cadres politiques appropriés afin de promouvoir des modes de consommation et de production durables et de rendre l'activité économique compatible avec les capacités de charge des écosystèmes.

5.3 Un développement et un changement qui se veulent durables doivent respecter les limites de la nature et protéger les ressources naturelles et le patrimoine culturel. Le développement durable n'implique cependant pas la stagnation mais requiert au contraire une évolution et un changement permanents. Dans le domaine énergétique, par exemple, il sera indispensable de procéder à un changement radical des modes de production et de consommation de l'énergie au cours des 40 prochaines années, comme l'indique un rapport de l'Agence internationale de l'énergie publié récemment sur les scénarios technologiques pour 2050. Un autre exemple: dans le secteur chimique, beaucoup d'efforts ont déjà été déployés pour rendre plus efficaces et plus durables les modèles de production et pour transformer cette adaptation en avantage commercial.

5.4 Les instruments politiques qui pourraient être utilisés dans le cadre de l'économie verte peuvent être classés en quelques catégories:

- fixation de prix justes,
- politiques des marchés publics,
- réformes fiscales écologiques,
- investissements publics dans des infrastructures durables,
- soutien public ciblé à la recherche et au développement dans le domaine des technologies écologiques,
- politiques sociales pour concilier les objectifs sociaux et les politiques économiques.

5.5 Au niveau mondial, l'ONU a déjà lancé quelques initiatives sur lesquelles la conférence de 2012 pourrait s'appuyer. Son initiative pour une économie verte vise à aider les gouvernements à réorienter et à recentrer leurs politiques, investissements et dépenses vers un ensemble de secteurs, tels que les technologies propres, les sources d'énergie renouvelables, les services relatifs à l'eau, les transports, la gestion des déchets, les constructions écologiques, ainsi que l'agriculture et l'exploitation forestière durables. Cette initiative comprend deux grands projets, l'étude sur l'économie des écosystèmes et de la biodiversité et le nouveau pacte vert mondial.

5.6 À l'heure actuelle, ce sont les pays développés qui contribuent proportionnellement le plus au problème du changement climatique en produisant davantage d'émissions de gaz à effet de serre par habitant. Ce sont donc surtout eux qui sont les plus confrontés au défi de faire évoluer leurs économies vers un modèle à plus faibles émissions de carbone. Dans le même temps, les pays développés ont toutefois l'avantage de disposer de technologies avancées et de ressources en capital qui leur permettront de jouer un rôle pilote dans cette transition, pour peu qu'ils relèvent sans attendre ce défi.

5.7 Les pays en développement craignent dans une certaine mesure que «l'économie verte», en tant que concept «du Nord», ralentisse en fait le processus de développement et ait une composante protectionniste. Il sera capital de démontrer comment ce modèle profitera aux pays en développement et les aidera dans le cadre de leur processus de transition. Un élément essentiel de cette démonstration sera la mesure dans laquelle les pays développés prennent au sérieux leur engagement à soutenir l'économie verte dans les pays en développement.

5.8 Si l'on veut parvenir à des résultats significatifs sur l'écologisation de l'économie mondiale en 2012, les pays développés devront démontrer à la fois qu'ils mettent en pratique ce type d'approches dans leurs propres économies et qu'ils sont prêts à offrir une aide réelle aux pays en développement sous la forme de ressources financières, de transfert de technologies et de création de capacités.

5.9 L'UE a fait quelques progrès en matière d'économie verte mais ils sont encore insuffisants. Le CESE estime que l'Union

européenne ne doit pas se contenter de développer à Rio une position portant sur les avancées limitées qu'elle a effectuées au cours des vingt dernières années, et sur les divers éléments de la stratégie pour 2020 qui vont dans une direction durable. Plus particulièrement, pour avoir une position plus solide à présenter en 2012, nous recommandons que, durant les 12 prochains mois, l'UE procède à:

- une révision et un renforcement de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable, en intégrant ses objectifs clés dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020;
- un achèvement des travaux actuels visant à trouver de meilleurs moyens de mesurer les progrès en matière de durabilité et leur intégration explicite au cadre de suivi principal d'Europe 2020;
- un achèvement des études en cours depuis longtemps, dans le cadre de cette stratégie, sur la consommation et la production durables et leur intégration dans les objectifs de l'initiative phare «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources» de la stratégie Europe 2020;
- une synthèse des expériences européennes sur un verdissement de la fiscalité et des instruments budgétaires (y compris la tarification du carbone et l'échange des droits d'émission) et la mise en avant de propositions relatives à l'adoption, par l'ONU, d'orientations ou de cadres de référence dans ce domaine;
- une synthèse des expériences européennes sur la dimension sociale du développement durable, y compris la marge existant pour la création de nouveaux emplois verts pour remplacer certains autres perdus dans la récession, et les modalités de réduction des inégalités.

Des mesures similaires sont nécessaires à l'échelon des États membres. Si l'UE parvient à enregistrer des avancées sur ces questions en son sein, elle sera à même de plaider en faveur d'un agenda mondial pour une économie verte contenant des éléments similaires.

5.10 Sur le plan **financier**, un effort majeur est manifestement indispensable pour mobiliser les ressources financières publiques et privées permettant de mener à leur terme les actions inachevées dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement et de faire avancer le nouveau programme pour une économie verte. Les objectifs de Rio en matière d'APD n'ont pas été atteints. Les IFI (institutions financières internationales), le PNUD, l'OMC, la CNUCED et les ministres des finances, de l'économie et du commerce dans le monde entier doivent s'engager pleinement dans cette mobilisation ainsi que dans tous les autres aspects de la transition vers une économie plus verte. L'UE doit élaborer une proposition cohérente pour définir les objectifs de cette ambition internationale en matière de verdissement et pour satisfaire aux engagements pris de longue date concernant les niveaux de soutien financier.

## 6. Cadre institutionnel du développement durable.

6.1 Il est largement admis que la gouvernance du développement durable au niveau international n'est pas très efficace et que des changements profonds seront nécessaires pour la redynamiser. La gouvernance du développement durable aux niveaux national, régional et local bénéficierait également d'un nouvel élan.

6.2 Il existe manifestement un besoin pressant au niveau international de renforcer le mandat environnemental du PNUE (Programme des Nations unies pour l'environnement) et d'accroître la capacité de la commission du développement durable ou d'un organe qui lui succéderait à diffuser un message en faveur du développement durable dans les différents secteurs de l'économie mondiale et dans toutes les institutions internationales. La possibilité de transformer le PNUE en une Organisation mondiale de l'environnement disposant d'un mandat plus large a été longuement discutée. Un tel organe doit assurer la disponibilité d'une base scientifique solide, crédible et accessible. Il doit pouvoir interagir de manière créative avec les autres composantes du système de l'ONU, coordonner le grand nombre d'accords multilatéraux sur l'environnement et soutenir le développement de capacités pour les questions environnementales dans les pays en développement et dans d'autres États membres. Il faut également qu'il dispose de ressources plus importantes et plus sûres. La conférence de 2012 pourrait être l'occasion de faire aboutir ces idées.

6.3 Le développement durable doit également avoir davantage de poids et d'influence au sein du système de l'ONU. L'une des possibilités consisterait à le porter au niveau d'un Conseil à part entière de l'ONU. Une autre solution pourrait être de fusionner la commission du développement durable dans un Conseil économique et social des Nations unies élargi, auquel serait assigné un mandat étendu pour promouvoir le développement durable dans l'ensemble de la famille des Nations unies, ainsi qu'auprès de la Banque mondiale et du FMI (Fonds monétaire international). Toutefois, des possibilités plus larges pourraient également apparaître à la lumière des travaux du nouveau panel de haut niveau sur le développement et le changement climatique, qui vient d'être créé par le Secrétaire général.

6.4 Le CESE recommande à l'UE d'avoir en vue trois objectifs pour aborder les discussions à venir:

— intégrer le développement durable dans le mandat de certaines des principales organisations, notamment l'ONU elle-même et son Conseil économique et social, la Banque mondiale, le FMI, l'OMC, ainsi que d'autres organes voués plus spécialement au développement durable comme la CDD, le PNUE, le PNUD, etc.;

— renforcer la CDD et sa capacité à coordonner les travaux dans le domaine du développement durable, en particulier en lui donnant un statut et une mission qui permettent d'amener à la table de discussion les ministères de

l'économie et des finances avec pour tâche spécifique d'intégrer le développement durable dans la gestion de politiques économiques mondiales;

— renforcer le PNUE et sa capacité à suivre les changements décisifs dans l'environnement mondial et à promouvoir des mesures protectrices efficaces.

6.5 Il convient également d'améliorer la gouvernance du développement durable aux niveaux national, régional, local et des entreprises. Les stratégies nationales, infranationales et locales doivent être relancées et revigorées. La gouvernance des entreprises doit mettre davantage l'accent sur le développement durable. Des conseils nationaux du développement durable ou structures similaires devraient être créés ou relancés pour donner un nouvel élan dans le domaine. Il importe de mobiliser davantage la société civile. Au sein de l'UE, la stratégie européenne en faveur du développement durable a établi le cadre nécessaire pour progresser sur ces différents points. Les efforts qui auraient dû suivre ont toutefois manqué de vigueur. Les principaux éléments de cette stratégie devraient être ravivés, intégrés dans la stratégie Europe 2020 et étroitement suivis par après.

6.6 Les grands groupes de la société civile dont le rôle au sein du système de l'ONU s'est accru grâce à la conférence de Rio de 1992 vont réexaminer leurs propres expériences sur ces questions et présenter à Rio des exemples de bonnes pratiques, en vue d'une reconnaissance et d'une consolidation des bonnes pratiques en la matière, en s'appuyant notamment sur des stratégies nationales et locales de développement durable, des initiatives en matière de responsabilité des entreprises, etc.

6.7 L'UE estime que l'Union européenne devrait préconiser fortement une contribution importante de la société civile et des grands groupes au processus de 2012. Il y aurait lieu d'encourager les groupes à présenter les réalisations qu'ils ont obtenues jusqu'à présent et à mettre en avant toutes propositions visant à renforcer et à consolider leur rôle.

6.8 Dans le secteur de l'industrie, les responsabilités en matière de durabilité devraient être codifiées dans les nouveaux cadres régissant la responsabilité sociale des entreprises. Des négociations en vue de conclure une nouvelle convention internationale sur ce sujet pourraient être lancées en 2012 à Rio.

6.9 Les gouvernements régionaux et les autres autorités infranationales jouent un rôle de plus en plus important dans la mise en œuvre de nombreux aspects du développement durable. Il en va de même de nombreuses villes et d'autres collectivités locales. Ces évolutions pourraient être codifiées dans un nouvel accord prévoyant un mandat explicite (avec les ressources nécessaires) pour mettre en œuvre des parties spécifiques du programme en matière de développement durable, afin que les exemples brillants du peloton de tête puissent devenir la norme pour la majorité.

## 7. Rôle possible pour l'UE et le CESE

7.1 L'UE aura sans aucun doute un rôle essentiel à jouer dans le développement d'une stratégie pour 2012. Elle devrait montrer à la communauté internationale comment la conversion à une économie verte est susceptible de bénéficier au Nord et au Sud. Elle devrait également promouvoir les changements institutionnels permettant de favoriser la gouvernance du développement durable. L'UE et ses États membres devraient aussi profiter de l'occasion de cette conférence pour faire progresser encore leur propre transition vers une économie plus verte, améliorer leur gouvernance et leur gestion du développement durable, ainsi que la façon dont ils font participer la société civile à ces processus.

7.2 Le CESE se tient prêt à jouer un rôle important en contribuant à l'élaboration des contributions de la société civile au processus tant européen qu'international, et en faisant pression en faveur de résultats ambitieux. Un engagement fort de la société civile est essentiel pour créer la dynamique et générer la pression nécessaires pour parvenir à un résultat significatif à Rio. Au cours des 12 prochains mois, le CESE entend entreprendre les activités suivantes:

- Organisation d'autres consultations avec des parties prenantes à Bruxelles concernant les objectifs de la conférence de Rio de 2012, ainsi que la création d'une plateforme commune si cela s'avère possible.
- Mobilisation pour s'assurer que la société civile apportera sa contribution au processus dans les États membres par l'intermédiaire des conseils nationaux du développement durable, de leur réseau des conseils consultatifs européens pour l'environnement et le développement durable (EEAC) et des conseils économiques et sociaux nationaux.
- Lancement d'une série d'études sectorielles sur les exigences d'une application réussie des principes de l'économie verte dans des secteurs clés, tels que l'énergie, le transport, la construction, l'agriculture et la politique économique en général.
- Nouer des liens, grâce à des délégations permanentes régionales et bilatérales, pour comparer et coordonner les apports de la société civile en Europe avec les actions de la société civile dans d'autres régions du monde.

Bruxelles, le 15 septembre 2010.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Améliorer les modèles de “partenariat public-privé participatif” en développant des services électroniques pour tous dans l'UE des 27» (avis d'initiative)**

(2011/C 48/13)

Rapporteur: **M. CAPPELLINI**

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:

*«Améliorer les modèles de “partenariat public-privé participatif” en développant des services électroniques pour tous dans l'UE des 27.»*

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 6 septembre 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 16 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 102 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de l'agenda numérique de la Commission européenne et des propositions du rapport sur le marché intérieur, qui visent à retirer des bénéfices économiques et sociaux durables d'un marché numérique unique et de connexions internet à très haut débit, qui mettront ainsi des applications à la disposition des citoyens, des petites et moyennes entreprises (PME) dans les zones rurales et isolées. En outre, le CESE convient avec la Commission européenne, le Parlement européen et le Comité des régions qu'il est nécessaire d'intensifier les activités de suivi afin de veiller à ce que chacun puisse bénéficier de connexions à large bande sur des lignes fixes et sans fil d'ici 2013. Il est nécessaire d'investir davantage à tous les échelons et il convient également d'étudier des partenariats public-privé (PPP) à destination des zones rurales et isolées et afin de mettre à jour les réseaux.

1.2 Le CESE soutient le cadre commun d'action politique de l'UE et des États membres afin d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et demande donc à la Commission de créer un groupe consultatif ad hoc afin d'aider les États membres, les pays candidats et les opérateurs privés concernés à mieux surveiller le processus d'accès des zones rurales et isolées à la couverture en large bande.

1.3 Le marché connaît de nombreuses défaillances dans le domaine de la fourniture de réseaux à large bande et à haut débit à un prix abordable dans les régions isolées. Par conséquent, la Commission européenne se doit de favoriser toute une gamme de mesures politiques qui faciliteront le développement de réseaux ouverts par des initiatives de l'État et du secteur public. L'UE se doit d'exploiter pleinement le développement des services électroniques dans les secteurs public et privé afin de contribuer à améliorer les services locaux et régionaux de santé, d'éducation, d'urgence et d'intérêt général, de sécurité et sociaux. La mise en œuvre de PPP par l'ensemble des pouvoirs publics peut apporter un soutien stratégique aux PME spécialisées dans les services publics des technologies de l'information

et de la communication (TIC) et promouvoir les compétences des jeunes entrepreneurs en matière de TIC.

1.4 Il convient de favoriser l'investissement privé et les PPP dans les régions isolées, rurales ou à faibles revenus au moyen des fonds structurels, ainsi que de la Banque européenne d'investissement (BEI) et des instruments du fonds européen d'investissement (FEI), en vue de fournir des connexions internet à un juste prix aux citoyens vulnérables et aux PME. Il importe d'orienter les programmes et les mesures spécifiques de la Commission européenne afin de lancer et de multiplier des PPP locaux dans le cadre de projets pilotes transrégionaux et transfrontaliers. Il convient également de lancer une «journée européenne des services électroniques pour tous».

1.5 Le CESE accorde une grande importance au renforcement des partenariats entre les fournisseurs publics et privés de services publics électroniques afin de fournir des services à la fois meilleurs et plus efficaces. Il y a lieu d'accroître la transparence et la participation active des citoyens, tout en conservant la propriété de l'infrastructure publique, objet d'un investissement, et la surveillance des opérations. C'est souvent aux échelons régionaux et locaux que sont fournis les services publics, là où les PME et leurs associations peuvent participer aux partenariats avec le secteur public, que ce soit en tant que fournisseurs directs ou dans le cadre d'un consortium s'il est nécessaire de mobiliser d'importantes ressources financières ou de recourir à une expertise plus générale. C'est déjà le cas dans certaines régions en France (Auvergne), en Italie (Trentin, Lombardie) et dans d'autres États membres de l'UE.

1.6 L'accès à la large bande sans fil de haute qualité à des prix raisonnables peut augmenter la disponibilité et la qualité des services fournis par les pouvoirs publics et accroître la compétitivité des PME sur le marché. Ce sont les régions et les communautés isolées qui profiteront le plus de l'accès à des services de large bande plus rapides.

1.7 Le CESE souligne la nécessité d'investissements hors du commun afin de mettre en place un accès universel et à haut débit à la large bande sur des lignes fixes et mobiles pour tous les citoyens et consommateurs. Il pourrait s'avérer utile à cette fin de mettre en place à l'échelon européen un cadre d'aides d'États plus favorable, qui soit compatible avec la réglementation européenne relative à la concurrence, car il permettrait de mieux coordonner les divers politiques et programmes européens, de telle manière que ce soient les choix des consommateurs qui permettent d'atteindre les objectifs assignés en matière d'accès aux services électroniques pour tous les citoyens et en tous lieux.

1.8 Le CESE convient que chaque ménage devrait avoir accès à l'internet à large bande à un prix concurrentiel d'ici 2013. Il convient de favoriser et d'utiliser le dividende numérique en vue d'étendre la couverture en large bande mobile et d'améliorer la qualité des services. Il y a lieu pour les États membres d'actualiser leurs objectifs nationaux en matière de large bande et de couverture à haut débit pour encourager les collectivités territoriales et les acteurs du secteur privés à porter de manière cohérente une stratégie européenne de la large bande à haut débit. Il convient notamment d'associer d'entrée de jeu les pouvoirs publics régionaux, les institutions consultatives européennes et/ou nationales, les PME, les associations et les autres acteurs privés à l'initiative de la Commission européenne sur l'internet du futur.

1.9 Le CESE soutient les formules de PPP dont les modalités de financement permettent de fournir la large bande au moindre coût et en temps voulu aux citoyens des régions rurales et frontalières. Dans cette mesure, le CESE souligne que les compétences numériques, notamment pour les PME et les jeunes entrepreneurs dans les régions rurales ou isolées, jouent un rôle crucial dans une société numérique inclusive, notamment là où l'accès aux services électroniques crée une fracture numérique dont sont victimes les personnes âgées, les groupes défavorisés et ceux dont les revenus sont faibles. Il convient donc d'affronter les problèmes d'accès existants.

1.10 Les institutions européennes devraient exploiter pleinement le développement des services électroniques dans les secteurs public et privé afin de contribuer à améliorer les services locaux et régionaux de santé, d'éducation, d'urgence et de sécurité et plus largement d'intérêt général et sociaux.

## 2. Historique/contexte général

2.1 Du point de vue stratégique, l'internet est devenu l'une des infrastructures les plus importantes du 21<sup>e</sup> siècle et est un élément indispensable à la fourniture par l'UE des services universels prévus par le traité de Lisbonne. Néanmoins, la situation dans les zones rurales ou isolées ne s'est guère améliorée et on ne peut guère parler de marché européen des services électroniques<sup>(1)</sup>. Puisque le secteur privé ne semble pas intéressé à satisfaire la demande de services et que les gouvernements, à

eux seuls, ne sont pas en mesure de relever ce même défi, une solution appropriée consisterait à associer ces deux parties (public et privé) dans le partage des bénéfices et des risques au moyen de PPP dans ce domaine. La participation active et le rôle de la société civile organisée dans les PPP dans le déploiement des services électroniques pourraient s'avérer un levier majeur dans le cadre de ce processus.

2.2 L'objectif du présent avis d'initiative est d'étudier cette question et de lancer le débat sur la recherche de solutions durables pour développer des services électroniques partout et pour tous en Europe, notamment dans les régions les moins accessibles et pour les groupes les plus vulnérables.

2.3 Dans ce contexte, les objectifs généraux du présent avis sont:

- d'analyser avec l'aide du CESE et des groupes privés et publics concernés la manière dont des PPP pourraient être conclus pour promouvoir des services électroniques pour tous, qu'il s'agisse notamment de personnes physiques, de sociétés ou de collectivités territoriales;
- de mettre en lumière les possibilités d'une meilleure inclusion sociale des groupes vulnérables et d'une intégration économique des régions isolées grâce à une mise en œuvre durable et efficace des PPP pour le développement des services électroniques en Europe<sup>(2)</sup>;
- d'aider les institutions européennes et les décideurs politiques, ainsi que les acteurs publics et privés concernés qui souhaitent s'associer dans des PPP dans le domaine des services électroniques, en mettant en évidence les problèmes et leurs solutions possibles, en analysant les effets de l'offre et de la demande de services électroniques en fonction des besoins de la société civile, d'étudier les exigences requises en matière d'emploi et de qualifications, ainsi que les bonnes pratiques en matière de politiques et de programmes à l'échelon de l'UE susceptibles d'être diffusées à l'échelon national et/ou régional.

2.4 Les TIC touchent de très nombreux aspects de notre société. À l'image des frontières entre le téléphone, l'internet, les émissions télévisuelles, le téléphone portable et les autres services de communication, celles séparant secteurs privé et public et politiques européennes et nationales s'estompent. De fait, les politiques nationales et régionales n'ont pas été en mesure de fournir efficacement un accès de tous à ces services.

<sup>(1)</sup> Voir: COM(2009) 479 final, «Un partenariat public-privé pour l'internet du futur».

<sup>(2)</sup> Le principal problème des services électroniques en Europe est que ce terme ne fait l'objet d'aucune définition commune. Habituellement, ce terme est accepté en un sens étroit, celui de TIC (technologies de l'information et de la communication), comprenant des services tels que l'administration électronique, le commerce électronique, la santé en ligne, l'information du secteur public, l'apprentissage en ligne, l'inclusion électronique, les marchés publics en ligne.

2.5 Dans ce contexte, M<sup>me</sup> Neelie KROES, la commissaire récemment désignée en charge de l'agenda numérique, a lancé un débat pour des consultations publiques afin de «vérifier s'il est nécessaire d'actualiser la législation en vue de garantir à tous les citoyens et à toutes les entreprises européens l'accès aux services essentiels de communication, y compris à l'internet à haut débit. Nous devons agir de sorte que personne ne soit exclu de la société numérique.» En outre, la récente communication «Europe 2020» confirme l'objectif visant à retirer des bénéfices économiques et sociaux durables d'un marché numérique unique fondé sur un internet à haut et à très haut débit et des applications interopérables, avec un accès à la large bande pour tous d'ici 2013.

2.6 La stratégie de Lisbonne avait déjà mis en évidence la nécessité d'accéder à des outils numériques modernes (comme par exemple l'internet, le GPS) et à ce qu'il est convenu d'appeler les services électroniques. Dans cette optique, moderniser les services publics signifie, entre autres:

- fournir au grand public des services de meilleure qualité et d'une plus grande sécurité;
- répondre aux demandes des entreprises, notamment des PME, ce qui suppose moins de bureaucratie et plus d'efficacité;
- garantir la continuité des services d'intérêt général (y compris la protection civile) au-delà des frontières, élément essentiel pour soutenir la mobilité en Europe et la cohésion sociale dans les États membres.

2.7 La réglementation européenne actuelle (au titre de la directive «service universel» de 2002<sup>(3)</sup>) exige des États membres qu'ils veillent à ce que tous les citoyens soient en mesure de se raccorder au réseau téléphonique public en un lieu déterminé et d'accéder à des services téléphoniques publics permettant les communications vocales et la transmission de données qui ont un accès fonctionnel à l'internet. Les consommateurs doivent bénéficier de services de renseignements et d'annuaires, de téléphones publics payants et de mesures spécifiques s'ils sont handicapés.

2.8 En outre, une communication récente de la Commission européenne a mis en évidence que les PPP constituent l'une des solutions possibles à la question de «l'accélération» de l'utilisation de l'internet en Europe ainsi qu'à la fourniture de services électroniques aux citoyens de l'UE. Les PPP sont considérés comme un moyen de permettre aux citoyens européens de mieux utiliser les technologies connues et émergentes dans le cadre d'une approche plus globale. De plus, les PPP pourraient également permettre de mettre en évidence les obstacles non techniques et d'étudier les stratégies pour les surmonter<sup>(4)</sup>. L'expression «PPP» recouvre des situations très variées et, en

conséquence, bon nombre de définitions figurent dans les sources documentaires, telles que les lignes directrices de l'ONU<sup>(5)</sup> ainsi que les guides pratiques de la BEI.

2.9 La Commission européenne a mené une série de consultations publiques associant le CESE entre autres sur les thèmes suivants:

- réseaux d'accès de nouvelle génération (ANG);
- transformation des dividendes numériques en avantages sociaux et en croissance économique en Europe;
- des principes en matière de service universel dans le secteur des communications électroniques.

2.10 La communication de la Commission COM(2009) 479 final sur «Un partenariat public-privé pour l'internet du futur» vise à fournir un cadre pour préparer l'émergence d'une société «intelligente» et pour accroître la compétitivité du secteur européen des TIC. La préparation du lancement d'une initiative de partenariat public-privé (PPP) sur l'internet du futur, également préconisé par les États membres et les entreprises, exigera une participation accrue de la société civile et des pouvoirs publics régionaux.

### 3. Observations générales: PPP et développement des services électroniques

3.1 Tout comme la fourniture et l'accès à la nourriture, à l'eau, à l'éducation, aux soins de santé, à la mobilité et aux services publics sont garantis dans notre société, il importe de trouver et d'adopter les solutions les plus durables et les politiques les plus efficaces afin de garantir un traitement égal de tous les citoyens et entreprises de l'UE dans le cadre de la société de l'information, notamment dans les régions rurales et isolées de l'UE.

3.2 Jusqu'à présent, cependant, cet objectif n'a pas été atteint partout dans l'UE et il existe encore des zones géographiques et des groupes sociaux menacés «d'exclusion numérique». Cette dernière pourrait être liée à des facteurs démographiques (l'âge, le genre, le type de ménage, etc.), socioprofessionnels (l'éducation, l'emploi, le statut, le revenu, etc.) et géographiques (tels que l'habitat, la localisation, les caractéristiques régionales ou locales, les facteurs géopolitiques, etc.). Les motifs de l'échec du marché dans le domaine des services électroniques varient selon les cas et comprennent un ou plusieurs des facteurs suivants: relief défavorable, faible densité de population, systèmes fiscaux pénalisants. Au regard du caractère souvent réduit de la demande et des opérations, les opérateurs privés peuvent être souvent amenés à décider de ne pas investir dans de telles régions.

<sup>(3)</sup> JO L 108 du 24.4.2002, 51-77.

<sup>(4)</sup> Livre blanc pour la définition du PPP Internet du Futur, janvier 2010.

<sup>(5)</sup> Voir «Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships», UNECE, New York et Genève, 2008 (disponible en anglais et en russe).

3.3 Néanmoins, l'exclusion géographique ne doit pas monopoliser notre attention aux dépens de l'exclusion sociale, qui est le corollaire de la faiblesse du pouvoir d'achat ou des compétences limitées de certains groupes d'utilisateurs<sup>(6)</sup>. Il conviendrait donc d'étendre les services électroniques afin d'en garantir l'accès à tous les utilisateurs, quelle que soit leur situation géographique, financière ou sociale.

3.4 Des efforts politiques extraordinaires et des mesures sont nécessaires pour obtenir des bénéfices concrets en faveur des groupes vulnérables, et en premier lieu des zones non urbaines.

3.5 Le CESE a élaboré plusieurs avis et recommandations clés portant sur différents thèmes liés aux services électroniques, leur interopérabilité et les infrastructures des TIC<sup>(7)</sup>.

3.6 De l'avis du Comité, les PPP pourraient contribuer au développement des services électroniques dans l'UE, ouvrant un champ nouveau fort prometteur qui présente des aspects opérationnels de très grande importance.

3.7 L'analyse montre que les principaux éléments en faveur d'une telle approche sont les suivants:

- améliorations de la qualité des services électroniques aux groupes vulnérables;
- amélioration du rapport coût/efficacité, en tirant parti de l'innovation, de l'expérience et de la flexibilité du secteur privé;
- augmentation des investissements dans l'infrastructure publique afin d'étendre la fourniture de services électroniques;
- permanence de la flexibilité et de l'accès aux ressources des partenaires privés;
- améliorations de la qualité dans le domaine des dépenses publiques;
- gains d'efficacité et convergence des services d'intérêt général.

<sup>(6)</sup> JO C 139 du 11.5.2001, p. 15; JO C 123 du 25.4.2001, p.53; JO C 108 du 30.4.2004, p.86.

<sup>(7)</sup> JO C 77 du 31.3.2009, p. 60; JO C 175 du 28.7.2009, p. 92; JO C 175 du 28.7.2009, p. 8; JO C 317 du 23.12.2009, p.84; JO C 218 du 11.9.2009, p. 36; JO C 224 du 30.8.2008, p. 50; avis du CESE sur «Le dividende numérique, source d'avantages sociaux et de croissance économique», rapporteur: M<sup>me</sup> Darmanin (TEN/417).

3.8 En outre, l'investissement dans des projets d'infrastructure urgents est un moyen important de maintenir l'activité économique, notamment en cette période de crise, et il peut contribuer à favoriser un retour rapide à une croissance économique durable. Dans ce contexte, les PPP peuvent constituer des moyens efficaces de mener à bien des projets d'infrastructure, de fournir des services d'intérêt général et des services de soutien aux entreprises qui permettraient de garantir le développement local et de relancer l'économie de certaines régions de l'UE<sup>(8)</sup>.

3.9 La mise en place de PPP dans le domaine des services électroniques comporte également des risques, notamment celui de ne pas couvrir les régions isolées, qui impliquent souvent des pertes pour un fournisseur de services privé. Il conviendrait dès lors que tous les PPP prévoient l'obligation de fournir également ces services aux régions isolées.

#### 4. Problèmes cruciaux du développement des services électroniques

4.1 Le présent avis se propose également de traiter du développement des services électroniques, ce qui signifie généraliser ces services et y permettre un accès égal dans toute l'UE. Ceci suppose soit de créer, si besoin est, des infrastructures nouvelles et «intelligentes», soit d'améliorer l'infrastructure existante. Cette question soulève quelques problèmes cruciaux concernant:

- **L'efficacité.** Le simple fait qu'une infrastructure existe ne signifie pas forcément qu'elle fonctionne de manière efficace ni que les groupes sociaux concernés puissent y accéder dans des conditions d'égalité. Le cas du numéro d'appel d'urgence 112, dont la notoriété a fait l'objet d'une enquête d'Eurobaromètre, en est une illustration récente. Bien que ce service existe et opère déjà dans vingt pays de l'UE, très peu de gens - 32 % seulement des personnes interrogées- le connaissent<sup>(9)</sup>. On peut améliorer la situation par le biais d'une meilleure information et implication des citoyens et d'une meilleure application des technologies d'apprentissage en ligne.
- **Les zones rurales.** Des disparités persistent au sein de l'UE en matière d'accès aux services électroniques<sup>(10)</sup>. Les zones rurales continuent de souffrir d'un manque d'accès aux TIC; en effet, 23 % de leurs habitants n'ont pas accès aux réseaux fixes à large bande<sup>(11)</sup>.

<sup>(8)</sup> COM(2009) 615 final: «Mobilisation des investissements privés et publics en vue d'une relance de l'économie et d'une transformation structurelle à long terme: développement des partenariats public-privé».

<sup>(9)</sup> Rapports Eurobaromètre Flash n° 285 - Le numéro d'appel d'urgence européen 112, synthèse analytique, vague 3, février 2010.

<sup>(10)</sup> Télécommunications: consultation sur le futur service universel à l'ère numérique - voir (en anglais): [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecom/doc/library/public\\_consult/universal\\_service2010/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/public_consult/universal_service2010/index_en.htm).

<sup>(11)</sup> COM(2009) 103: «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Améliorer l'accès des régions rurales aux technologies de l'information et de la communication (TIC)».

4.2 Dans le cadre d'une véritable approche de «marché ouvert», il conviendrait de lancer des PPP, qui associeraient efficacement d'emblée tous les échelons concernés: autorités européennes, nationales et locales, partenaires sociaux, acteurs de la société civile organisée, fédérations de PME, associations de consommateurs et parties prenantes au sens large (opérateurs, vendeurs, fournisseurs de technologies de l'information, marchés verticaux et des applications, etc.).

4.3 Une première étape pourrait être franchie grâce aux fonds structurels européens, la BEI ou le FEI et certains programmes spécifiques, comme les mécanismes de l'actuel programme-cadre prévus dans les prochains programmes de travail TIC (pour la période 2011-2013), dotés d'un budget de quelque 300 millions d'euros.

4.4 Dans ce contexte, des PPP pourraient mettre à profit les travaux des cinq plateformes technologiques européennes (PTE) par le croisement des questions relatives à l'internet qui figurent sur leur agenda stratégique de recherche respectif. Un tel PPP doit avoir comme mission essentielle de mettre au point des plateformes de service ouvertes, normalisées et intersectorielles.

4.5 Sous l'angle de la politique européenne, les secteurs de la santé, de la mobilité, de l'environnement et de la gestion énergétique sont tout désignés pour bénéficier d'infrastructures «intelligentes» novatrices, rendues possibles par l'internet, qui faciliteront l'adoption rapide de services par des millions d'utilisateurs et de consommateurs.

Bruxelles, le 16 septembre 2010.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «De quels services d'intérêt général avons-nous besoin pour répondre à la crise?» (avis d'initiative)**

(2011/C 48/14)

Rapporteur: **M. HENCKS**

Le 18 mars 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

*«De quels services d'intérêt général avons-nous besoin pour répondre à la crise?».*

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 6 septembre 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 119 voix pour, 11 voix contre et 4 abstentions.

## 1. Introduction

1.1 La récente crise financière, puis économique, même si elle affecte les États membres à des degrés très variés, aura des effets de longue durée en matière sociale, se traduisant par l'augmentation du chômage, de la précarité, de l'exclusion, de la pauvreté, qui touchent déjà aujourd'hui un citoyen européen sur six.

1.2 Presque 80 millions de personnes, soit 16 % de la population de l'Union européenne vivent en dessous du seuil de risque de pauvreté et se heurtent à de graves difficultés pour obtenir un emploi, bénéficier d'un logement ou d'allocations et avoir accès à des services essentiels, en particulier en matière de soins de santé et de services sociaux. Les groupes défavorisés (personnes handicapées, immigrants) sont, et seront, durement touchés notamment avec une remise en cause des avancées en matière d'intégration sociale et de travail, obtenues pendant les deux dernières décades.

1.3 La montée de la violence, les problèmes dans les banlieues, l'essor de la délinquance et des incivilités ainsi qu'une certaine perte de l'esprit de solidarité sont des indices supplémentaires du fait que la crise financière et économique est devenue une crise sociale.

1.4 La timide reprise économique n'est pas suffisante pour enrayer cette crise sociale. Pire même, il faudra s'attendre à ce que, au vu des expériences vécues lors des crises antérieures (1993-1996 et 2002-2004) les conséquences sociales se feront sentir encore longtemps après la reprise économique.

1.5 L'augmentation de la pauvreté et de l'exclusion sociale entraîneront une demande de plus en plus forte en services sociaux, notamment dans les domaines de la santé, du logement, de l'éducation, de l'énergie, du transport et des moyens de communication.

## 2. Le rôle des services d'intérêt général en temps de crise

2.1 Cette crise a confirmé que l'existence de services d'intérêt général modernes et efficaces est un facteur de stabilisateur économique avec plus que 500 000 entreprises (publiques,

privées, mixtes) qui offrent des services d'intérêt général, représentant 64 millions d'employés (+ de 30 % des emplois dans l'UE) et plus de 26 % du PIB de l'Union (Étude «Mapping of the public services» publiée par le European Centre of Employers and Enterprises providing Public services en mai 2010).

2.2 Les SIG font également fonction d'amortisseur des conséquences sociales et territoriales, mais aussi environnementales, les plus négatives, tant qu'ils reposent sur des objectifs de garantie d'accès de chaque habitant à des biens et services essentiels et aux droits fondamentaux. Ils sont un élément-clé de la promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale et du développement durable.

2.3 Au fil de l'histoire, dans le cadre de la construction européenne et au nom de l'intérêt commun ou général, et avec de grandes diversités de formes et de modes d'organisation, les États membres ont édicté pour les Services d'intérêt général des règles particulières, complémentaires du droit commun de la concurrence et des règles de marché susceptibles d'être régulièrement redéfinies ou révisées, notamment dans le cadre du traité de Lisbonne.

2.4 Conformément à leur rôle de pilier du modèle social européen et d'une économie sociale de marché, les SIG devront, par des interactions et intégration du progrès économique et social:

- garantir le droit de chaque habitant d'accéder à des biens ou services fondamentaux;
- assurer la cohésion économique, sociale, territoriale et culturelle;

- veiller à la justice et l'inclusion sociales, construire des solidarités entre territoires, générations et/ou catégories sociales, promouvoir l'intérêt général de la collectivité;
- garantir l'égalité de traitement de tous les citoyens et habitants;
- créer des conditions d'un développement durable.

2.5 La crise a mis en évidence l'incapacité des seuls mécanismes du marché à garantir un accès universel de tous les citoyens à ces droits, de sorte que l'intervention publique est aujourd'hui non seulement acceptée par tous, mais recommandée au niveau international.

### 3. Risque de réductions budgétaires en temps de crise

3.1 Suite à la crise financière et économique, certains États membres ont de plus en plus de peine pour équilibrer leurs budgets ce qui risque de mettre en cause leur capacité d'assurer leur missions d'intérêt général.

3.2 Les budgets alloués par les États membres aux services d'intérêt général sont ainsi soumis à forte pression bien que la capacité de répondre à la demande croissante en SIG varie fortement entre États membres.

3.3 Ces contraintes budgétaires risquent d'aboutir à des réductions des prestations et acquis sociaux et des régimes de protection sociale et de subventions avec de lourdes conséquences pour les personnes les plus vulnérables, au détriment des progrès réalisés jusqu'ici pour réduire la pauvreté et les inégalités et pour améliorer la cohésion sociale.

3.4 Il apparaît indispensable que la Commission prenne position sur les besoins de financement, non pas exclusivement dans une approche de court terme et uniquement concurrentielle (aides d'État), mais dans le souci d'assurer la viabilité financière des SIG et de l'accomplissement de leurs missions, tels que le demande le traité de Lisbonne.

3.5 Il importe dès lors que les États membres, avec le soutien de l'Union européenne, réajustent leurs budgets afin de maintenir ou d'étendre leurs services d'intérêt général afin de répondre efficacement aux défis posés par la crise sociale.

3.6 Le CESE approuve que la Commission ait soutenu les dispositifs de formation des États membres par un assouplissement des modalités de cofinancement du Fonds social européen. Le fonds de cohésion sociale devrait davantage être utilisé pour

améliorer la dimension sociale des économies des États membres dans le but de réduire les disparités sociales et pour stabiliser les économies.

### 4. Le rôle de l'Union européenne

4.1 En vertu du principe de subsidiarité et comme le précise avec force le traité de Lisbonne, chaque État membre doit rester libre de définir, d'organiser et de financer, à partir, et en référence à une action sociale et civique, les services qui répondent à un intérêt général et des besoins fondamentaux.

4.2 Tous les services d'intérêt général, qu'ils soient économiques ou non économiques, de par leur nature et mission, participent à la mise en œuvre des objectifs de l'Union européenne notamment l'amélioration constante du bien-être des citoyens, la garantie de leurs droits et les conditions d'exercice de ceux-ci.

4.3 Il en résulte que l'Union qui a des responsabilités dans la réalisation de ces objectifs a également des responsabilités par rapport aux instruments de mise en œuvre.

4.4 L'Union doit donc veiller et contribuer, dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, et dans le cadre d'une compétence partagée avec les États membres à ce qu'existent des SIG efficaces et accessibles, abordables et de bonne qualité pour tous.

4.5 Le fait que les États aient la compétence de principe de définir les SIG n'enlève rien aux compétences de l'UE de définir, à son niveau, des SIEG, dès lors que cela apparaît nécessaire pour mettre en œuvre les objectifs de l'Union.

4.6 Ainsi, le CESE a plaidé dans différents avis pour que les institutions communautaires, sans préjuger du statut des opérateurs, reconnaissent l'existence et la nécessité de services communautaires d'intérêt général dans les domaines où l'action de l'UE est plus efficace pour répondre à ses objectifs que l'action de chacun des États membres agissant séparément. Le CESE avait notamment, dans ce cadre, proposé que des études soient faites sur la faisabilité d'un SIG européen de l'énergie.

### 5. Obligations de service public et Service Universel

5.1 Même si l'accès aux services d'intérêt économique général est censé être assuré pour une part par les forces du marché et la libre concurrence, l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne impose à l'Union et à ses États membres de veiller, chacun dans les limites de leurs compétences respectives, à ce que ces services fonctionnent conformément à leur mission.

5.2 Ainsi, afin d'éviter que la simple application des règles du marché n'amène les opérateurs à se préoccuper exclusivement des services rentables au détriment des services peu rémunérateurs, des territoires denses au détriment des zones isolées ou en difficulté, des consommateurs les plus solvables au détriment de l'égalité de traitement, sont apparus au niveau communautaire lors de la libéralisation des industries de réseaux (télécommunications, énergie, transports, postes) deux nouveaux concepts: celui d'obligations de service public et celui de service universel.

5.3 Ces deux concepts sont complémentaires dans la mesure où ils visent à donner aux utilisateurs des services une série de garanties: un ensemble plus ou moins étendu de services qui doivent être fournis sur tout le territoire de l'UE, selon des normes de qualité et à des prix abordables, dans les secteurs où ont été définis un service universel (télécommunications, postes, électricité); des aspects spécifiques que l'Union ou les États peuvent garantir et qui peuvent non seulement porter sur les services aux utilisateurs (y compris en termes de protection des consommateurs), mais aussi à des enjeux de sécurité, y compris d'approvisionnement, d'indépendance de l'Union, de programmation d'investissements à long terme, de protection de l'environnement, etc. pour les obligations de service public. Dans les deux cas, existe la possibilité de déroger aux règles de la concurrence, si l'application de ces règles fait échec aux prestations précitées.

5.4 Cette notion d'un accès universel à des conditions abordables devrait constituer une sorte de «socle» de règles communes à tous les services d'intérêt général dans l'Union européenne constituant le minimum d'obligations devant être respecté par les États membres et les pouvoirs locaux, qui ne doivent pas pour autant restreindre leurs missions d'intérêt général, mais les développer tout en accordant une priorité à leur financement.

5.5 La notion d'accès universel n'est donc pas exclusive de la possibilité pour chaque État membre de garantir, au-delà des standards minimaux, la fourniture d'autres composantes du service d'intérêt général, en particulier en matière d'obligations de service public.

## 6. Mesures à prendre

6.1 Avec le traité de Lisbonne, l'Union a enclenché une dynamique des droits fondamentaux et de leur garantie d'exercice qui devrait constituer un socle de principes communs d'une régulation plus sociétale par la mise en application concrète de tous les droits (et non seulement l'accès à des services d'intérêt économique général) que confère la Charte de l'Union européenne des droits fondamentaux à tout citoyen européen.

6.2 Le droit d'accès universel aux SIG ne saurait dès lors se limiter aux seules prestations fournies par les industries de réseau, mais recouvrir tout ce qui est nécessaire à une vie décente, au lien social et à la garantie des droits fondamentaux.

6.3 Il y a donc lieu, d'une part; d'examiner si, dans le contexte de la crise actuelle et dans un aspect de durabilité, les dispositions actuellement en vigueur (télécommunications,

services postaux, électricité) sont suffisantes pour éviter une dégradation de la qualité des services offerts et le développement des phénomènes d'exclusion, de fracture sociale et de pauvreté, et d'autre part; si de nouveaux domaines ne doivent pas être couverts par «un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs», définis comme principes communautaires par le Protocole n° 26, annexé au traité de Lisbonne.

6.4 Il est indéniable que les citoyens aspirent à plus de sûreté des parcours professionnels et plus de sécurité face au risque de chômage et de pauvreté, plus d'égalité dans l'accès à l'éducation et la formation tout au long de la vie, aux services sociaux, à une meilleure protection des grands équilibres écologiques pour les générations actuelles et futures.

6.5 Ainsi on pourrait s'imaginer un droit universel portant sur l'accès:

- au compte bancaire et aux facilités de paiement,
- à des crédits abordables moyennant des microcrédits ou garanties étatiques,
- au logement décent,
- aux soins à domicile,
- à la mobilité,
- aux services sociaux,
- aux mesures spécifiques pour personnes handicapées etc.,
- à un accès à l'énergie,
- à un accès sécurisé au numérique.

6.6 L'actualité de la crise, comme la recherche des moyens les plus efficaces pour son issue, en même temps que la mise en œuvre du traité de Lisbonne (Article 14 TFEU, Charte des droits fondamentaux, Protocole n°26), doivent inciter les institutions communautaires à réexaminer, évaluer et actualiser la place et le rôle des SIG dans ce contexte.

6.7 Le CESE propose de lancer une réflexion avec tous les stakeholders et la société civile sur l'utilité potentielle de nouvelles «obligations de service public», voire de nouveaux services d'intérêt général pour répondre à la crise et pour mettre en rapport et en synergie les trois dimensions économique, sociale et territoriale de la cohésion, jusqu'ici par trop cloisonnées et proposer les mesures permettant un développement équilibré.

6.8 Dans cet ordre d'idées le CESE plaide en faveur d'un un rapport sur la «promotion de l'accès universel aux droits communautaires et aux SIG» et d'une définition de nouveaux objectifs dont ils peuvent être dotés dans le cadre de la lutte

contre la pauvreté et l'exclusion sociale et plus généralement de la stratégie UE 2020 ainsi que pour la promotion du développement durable et d'une économie verte.

Bruxelles, le 15 septembre 2010.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «La nouvelle politique énergétique de l'Union européenne: application, efficacité et solidarité pour les citoyens» (avis d'initiative)**

(2011/C 48/15)

Rapporteur: **M. HERNÁNDEZ BATALLER**

Le 18 mars 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:

*«La nouvelle politique énergétique de l'Union européenne: application, efficacité et solidarité pour les citoyens»*

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 6 septembre 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 16 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 44 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

## 1. Conclusions

1.1 Il y a lieu de stimuler le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie concernant les infrastructures, le régime de marchés publics, le bon fonctionnement du marché et la protection des consommateurs. À cet effet, le CESE insiste sur le fait que l'essentiel est de développer les infrastructures énergétiques et les réseaux transeuropéens pour constituer le marché intérieur de l'énergie.

En particulier, il y a lieu de prévoir des mécanismes permettant de discerner les critères de formation des prix afin d'éviter les disparités graves et injustifiables souvent imputées, à tort, à la nature de l'énergie consommée, aux sources d'approvisionnement ou aux moyens de distribution.

De même, il conviendrait d'établir des critères et des systèmes pour rationaliser la production d'énergie sur le territoire des États membres, en tenant compte de l'usage durable des ressources et en tirant parti d'éléments géographiques et climatiques tels que la détermination des périodes de plus grande activité de production photovoltaïque ou éolienne, ou encore de l'intensité des marées.

1.1.1 Pour permettre le bon fonctionnement des marchés énergétiques, la transparence est nécessaire si l'on veut que les concurrents puissent accéder aux réseaux d'énergie et aux clients. Pour cela, il est impératif que les autorités évitent les conduites d'exclusion, l'exploitation abusive et la collusion entre entreprises. La politique de concurrence doit également viser le bien-être et l'amélioration des conditions offertes aux consommateurs, en tenant compte de facteurs spécifiques tels que la nécessité de garantir la sécurité d'approvisionnement, le transport de l'énergie et la distribution finale. Le CESE se réfère à ses avis sur le service universel et les services d'intérêt général, dans lesquels il a adopté une position bien étayée sur la protection des consommateurs, et insiste sur la nécessité de définir claire-

ment la notion de service universel afin d'élaborer des règles communes pour la mise en œuvre des missions d'intérêt général.

1.1.2 S'agissant plus particulièrement des procédures de passation de marchés, il y a lieu d'éviter que les pouvoirs adjudicateurs n'abusent de leurs prérogatives en soumettant les réserves de souveraineté prévues à l'article 194, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) <sup>(1)</sup> à une interprétation tendancieuse susceptible d'entraîner, pour l'accès aux réseaux de transport du gaz naturel <sup>(2)</sup> ou au réseau de commerce transfrontalier de l'électricité, des conditions plus onéreuses ou discriminatoires <sup>(3)</sup>. Enfin, l'Union devrait agir avec la plus grande diligence institutionnelle pour renforcer et améliorer les procédures garantissant la transparence des prix applicables au consommateur final industriel de gaz et d'électricité <sup>(4)</sup>.

1.1.3 Dans ce contexte il est prévisible que le rôle des services d'intérêt économique général dans le fonctionnement du marché intérieur soit redéfini. À la lumière du traité de Lisbonne, ces services pourraient réaliser d'une manière plus efficace les missions qui leur sont confiées par les autorités nationales, régionales ou locales <sup>(5)</sup>. Cette observation est particulièrement pertinente dans le domaine de l'énergie, étant donné le rôle prépondérant des services prestés par les grandes industries de réseaux.

<sup>(1)</sup> Le cadre juridique supranational est actuellement déterminé par la directive 2004/17/CE du PE et du Conseil, du 31.3.2004 (JO L 134), modifiée par la directive 2005/51/CE (JO L 257) et le règlement 2083/2005/CE (JO L 333).

<sup>(2)</sup> Les dispositions du règlement 715/2009/CE du PE et du Conseil, du 13.7.2009 (JO L 211), entreront en vigueur dès 2011, afin de faciliter la libre concurrence.

<sup>(3)</sup> Les dispositions du règlement 714/2009/CE du PE et du Conseil (JO L 211) entreront également en vigueur en 2011.

<sup>(4)</sup> Conformément aux objectifs des directives 90/377/CEE du Conseil, du 29.6.1990 (JO L 185); 2003/54/CE et 2003/55/CE du PE et du Conseil, du 26.6.2003 (JO L 176), et de la proposition de directive du PE et du Conseil, du 29.11.2007 (COM(2007) 735 final).

<sup>(5)</sup> Le protocole n° 26 sur les services d'intérêt général, annexé au TUE et au TFUE, vient compléter l'article 14 du TFUE et offre à la Cour de justice une nouvelle base d'interprétation de l'article 36 de la Charte sur cette question.

1.1.4 Il sera donc difficile d'établir un cadre juridique équilibré entre, d'une part, le large pouvoir discrétionnaire reconnu aux autorités des États membres (lire conjointement l'article premier du protocole n° 26, annexé au traité sur l'Union européenne (TUE) et au TFUE, et l'article 194, paragraphe 2, du TFUE) et, d'autre part, le libre jeu de la concurrence au sein du marché intérieur, d'autant que la jurisprudence de la Cour de justice antérieure à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne soulignait <sup>(6)</sup>, sans préjuger de la compétence des États membres pour garantir l'accès aux services d'intérêt économique général, la nécessaire conformité aux traités à cet égard <sup>(7)</sup> et la nécessité d'une interprétation restrictive des éventuelles exceptions aux dispositions des traités découlant de l'exercice interne des compétences dans ce domaine <sup>(8)</sup>.

## 2. Introduction

2.1 Au cours des quarante prochaines années, le secteur énergétique européen sera confronté à de nombreux défis qui appelleront de profondes transformations dans les domaines de l'approvisionnement, de la transmission et de la consommation d'énergie. Pour y faire face à l'échelle européenne, la Commission procède actuellement à une consultation concernant l'élaboration d'une nouvelle stratégie énergétique pour la période 2011-2020 et un plan d'action pour 2050. Pour sa part, le Comité, élabore un avis sur chacune de ces initiatives.

2.2 Il est évident que si l'Union européenne veut élaborer une stratégie européenne complète et intégrale qui lui permette de relever les défis à venir, elle devra faire pleinement usage des nouvelles compétences que lui confère le traité de Lisbonne dans le domaine de l'énergie et encourager les États membres à engager une coopération et une collaboration étroites sur toute une série de questions qui relèvent, sur le plan juridique, de compétences nationales ou mixtes. Certaines initiatives existantes pourraient exiger de nouvelles modifications des traités, voire un nouveau traité (comme la proposition de Jacques Delors de créer un nouveau traité établissant une Communauté européenne de l'énergie). Quoi qu'il en soit, aux fins du présent avis, nous nous limiterons au traité de Lisbonne et aux mesures nécessaires pour garantir l'exercice des compétences partagées établies par ledit traité de manière à permettre une approche intégrée, ainsi que le respect des droits des consommateurs et des différentes compétences assignées à l'Union et aux États membres.

2.3 L'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) <sup>(9)</sup> prévoit une nouvelle base d'action pour l'énergie à l'échelle supranationale, soumise toutefois à un certain nombre de contraintes découlant du cadre institutionnel,

où elles sont expressément prévues par le droit primaire et le droit institutionnel en vigueur, et de sa future articulation avec certains droits reconnus dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE (ci-après dénommée la Charte).

2.4 En ce sens, les objectifs de la politique énergétique de l'Union – fonctionnement du marché de l'énergie, sécurité de l'approvisionnement énergétique, efficacité énergétique, économies d'énergie et innovation énergétique, interconnexion des réseaux énergétiques – ne pourront être poursuivis que s'ils sont pleinement conformes au fonctionnement du marché intérieur et compatibles avec la protection de l'environnement (article 194, paragraphe 1, du TFUE). À cet effet, la Commission cherche en particulier à atteindre les objectifs visant à garantir la sécurité d'approvisionnement, l'utilisation durable des ressources énergétiques et l'accès à l'énergie à des prix accessibles pour le consommateur et compétitifs, l'intégration du marché européen de l'énergie n'étant pas un but en soi, mais une mesure essentielle pour atteindre les objectifs précités.

2.5 De même, les mesures qu'adoptera à l'avenir l'Union pour atteindre ces objectifs, conformément à la procédure législative ordinaire, n'affecteront pas le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique (article 194, paragraphe 2, du TFUE).

2.6 Cette dernière disposition, qui réserve expressément des domaines de souveraineté aux États membres, leur garantit également une large marge de manœuvre conformément à l'article 2, paragraphe 6, du TFUE <sup>(10)</sup>, sans préjudice du fait que leurs actions se fassent dans un «esprit de solidarité» entre eux, comme indiqué à l'article 194, paragraphe 1, du TFUE.

2.7 Compte tenu de l'inclusion de l'énergie dans le cadre des compétences partagées (lettre (i) de l'article 4, paragraphe 2, du TFUE), et afin de prévenir dans la mesure du possible tout conflit futur entre l'intérêt général de l'Union, les intérêts nationaux de ses États membres <sup>(11)</sup>, les intérêts spécifiques des entreprises du secteur de l'énergie, et les droits des citoyens, des consommateurs et des utilisateurs, il convient que le Comité économique et social européen adopte une position institutionnelle à cet égard.

<sup>(6)</sup> Par conséquent, la Cour a notamment reconnu aux États membres le droit de conditionner la définition des services économiques d'intérêt général confiés à certaines entreprises à leurs objectifs de politique nationale; Arrêt du 23 octobre 1997, affaire C- 59/94, Commission des Communautés européennes contre République française, Rec. p. I-5815, paragraphe 49.

<sup>(7)</sup> Arrêt de la Cour de justice du 23 mai 2000, Affaire C-209/98, Sydhavnens Stens, Rec. p. I-3743, paragraphe 74.

<sup>(8)</sup> Arrêt de la Cour de justice du 17 mai 2001, C-340/99, TNT Traco, Rec. p. I-4109, paragraphes 56 à 58.

<sup>(9)</sup> Publié au JO C 83 du 30.3.2010, p. 47.

<sup>(10)</sup> «L'étendue et les modalités d'exercice des compétences de l'Union sont déterminées par les dispositions des traités relatives à chaque domaine».

<sup>(11)</sup> Le rapport entre les régimes normatifs et les pratiques administratives peut sembler particulièrement complexe à la lumière du contenu de l'article 2, paragraphe 2, du TFUE, qui octroie le pouvoir aussi bien à l'Union qu'à ses États membres d'adopter des actes à caractère contraignant dans ce domaine, et leur reconnaît le droit d'exercer leurs compétences dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne ou a décidé de cesser de l'exercer. De surcroît, l'article unique du protocole 25 (sur l'exercice des compétences partagées), annexé au TUE et au TFUE, établit que «lorsque l'Union mène une action dans un certain domaine, le champ d'application de cet exercice de compétence ne couvre que les éléments régis par l'acte de l'Union en question et ne couvre donc pas tout le domaine».

2.8 La Commission a présenté un ensemble de propositions d'engagement visant à remplir les engagements de l'Union européenne en matière de lutte contre le changement climatique et de promotion de l'énergie renouvelable à l'horizon 2020. À cet effet, le Conseil et le Parlement se sont engagés à réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre, à établir un quota de 20 % pour les énergies renouvelables et à améliorer l'efficacité énergétique de 20 %. La Commission a dès lors adopté un nouveau règlement général d'exemption par catégories, en vertu duquel les aides d'État pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique sont exemptes de notification si elles réunissent certains critères.

2.9 Parmi les principaux éléments considérés dans le cadre de la «nouvelle stratégie énergétique pour l'Europe 2011-2020» de la Commission figurent, outre la protection des citoyens en tant que consommateurs et l'accès aux services énergétiques et à l'emploi généré par une économie faiblement émettrice de carbone, les aspects suivants:

- la mise en œuvre des politiques déjà approuvées dans le cadre des paquets sur la libéralisation du marché de l'énergie et le changement climatique, ainsi que du plan stratégique pour les technologies énergétiques (Plan SET),
- la feuille de route pour la décarbonisation du secteur énergétique à l'horizon 2050,
- l'innovation technologique,
- le renforcement et la coordination de la politique extérieure,
- la réduction des besoins énergétiques (plan d'action sur l'efficacité énergétique), en particulier la nécessité de développer les infrastructures énergétiques pour atteindre un niveau d'approvisionnement et de distribution conforme aux demandes du marché intérieur de l'énergie.

2.10 Ces mesures de la Commission, dont certaines sont encore en attente d'adoption par le Conseil et le Parlement et d'une mise en œuvre par les États membres (c'est le cas, par exemple, de la distribution de gaz naturel, de la généralisation de l'usage d'énergies renouvelables et des mesures sur l'efficacité énergétique appliquées aux transports, à la construction de bâtiments, etc.), répondent à une logique visant à mener à bien la stratégie Europe 2020.

### 3. Observations générales

3.1 Il y a toutefois lieu d'identifier, d'une part, les actions à engager, à défaut de base juridique suffisante établie dans les traités, pour créer, à court terme, une véritable politique énergétique conforme aux défis de l'UE du vingt et unième siècle. À cet égard, certaines initiatives sont déjà préconisées, telles que la proposition de Jacques Delors de créer un nouveau traité sur la Communauté européenne de l'énergie qui octroierait à l'UE des compétences pour stimuler la création de réseaux de connexion

transnationaux d'infrastructures énergétiques, supplémentaires et de meilleure qualité, de ressources et de fonds communs pour la recherche, le développement et l'innovation dans le domaine de l'énergie, ou d'instruments commerciaux pour opérer conjointement sur les marchés internationaux des produits énergétiques, entre autres <sup>(12)</sup>.

3.2 D'autre part, en rapport avec l'article 194 du TFUE précité, il y a lieu d'engager une réflexion sur l'importance de trois domaines sur lesquels les politiques publiques aux niveaux national et supranational auront un impact: la sauvegarde et le développement des droits des citoyens de l'Union, la cohérence entre l'application des exceptions de sécurité nationale des États et la notion de sécurité énergétique supranationale, ainsi que la compatibilité des mesures nationales avec l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie concernant, principalement, les infrastructures de transport et de distribution, les réseaux d'interconnexion, le régime de marchés publics et les droits des consommateurs.

3.3 De toute évidence, le socle de droits plus intimement lié aux futures mesures énergétiques de l'UE est reconnu dans la Charte des droits fondamentaux, sous le titre IV (solidarité), articles 36 (accès aux services d'intérêt économique général), 37 (protection de l'environnement) et 38 (protection des consommateurs). Il conviendrait d'examiner les conséquences potentielles de la ratification par tous les États membres du protocole 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) qui permet, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'adhésion de l'UE à la CEDH.

3.3.1 Ces dispositions consacrent toutefois des principes d'action institutionnelle de l'UE sans pour autant reconnaître explicitement de droits subjectifs <sup>(13)</sup>, même si dans le cas de la protection de l'environnement et des consommateurs, il existe un cadre juridique européen solide pour préserver les intérêts individuels ainsi que les «intérêts diffus». Néanmoins, il est probable que la mise en œuvre du protocole sur les services d'intérêt général annexé au TUE et au TFUE renforce l'accessibilité aux différentes sources de consommation énergétique pour les citoyens, avec une attention particulière pour la situation des couches sociales plus défavorisées.

3.3.2 Pour les raisons qui précèdent, des tensions législatives entre l'Union et ses États membres sont prévisibles, étant donné la difficulté de concilier la mission supranationale de libéralisation ou d'harmonisation des éléments clés du fonctionnement du marché de l'énergie en Europe et celle de l'État consistant à assurer la protection du bien-être social <sup>(14)</sup>. Toutefois, la Commission considère, au contraire, que la coopération entre États membres renforcera la sécurité nationale.

<sup>(12)</sup> Voir l'avis exploratoire du CESE 990/2010 «La précarité énergétique dans le contexte de la libéralisation et de la crise économique».

<sup>(13)</sup> Voir BENOÎT ROHMER, F., et al.: *Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union* («Commentaire de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne»), Bruxelles, 2006, p. 312 et suivantes; Voir aussi LUCCARELLI, A., et al.: *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* («L'Europe des droits. Commentaire à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne»), Bologne, 2002, pp. 251 et suivantes.

<sup>(14)</sup> Voir MOREIRO GONZÁLEZ, C. J.: «El objetivo del bienestar social en el contexto de crisis económica mundial» («L'objectif du bien-être social dans le contexte de la crise économique mondiale»), *Gaceta Jurídica de la UE y de la Competencia*, Nueva Época, 11. 5. 2009, p. 7 et suivantes.

3.3.3 Le constat est d'autant plus vrai que, comme on le sait, la Charte n'établit que des niveaux minimums de protection des droits et des libertés qui y sont reconnus <sup>(15)</sup>, et qu'elle est en outre soumise à des restrictions d'application sur le territoire de certains États membres <sup>(16)</sup>. Il s'agit de préserver, dans la mesure du possible, la cohésion sociale afin de garantir les droits de solidarité en ce qui concerne l'accès à l'énergie des couches les plus défavorisées de la population, des groupes vulnérables et des personnes handicapées.

3.3.4 De plus, les effets dévastateurs de l'actuelle crise économique mondiale sur l'emploi (destructions d'emplois), les salaires (ajustement) et la capacité des pouvoirs publics à maintenir le niveau des prestations sociales menacent d'exclure des parties importantes de la population de l'accès à l'énergie et d'engendrer une situation de «pauvreté énergétique»

3.4 Une autre question à résoudre est celle de la cohérence entre les stratégies de sécurité nationale des États membres et la nécessité de garantir la sécurité énergétique au niveau supranational.

3.4.1 Les sources et les voies d'approvisionnement en énergie de l'Union européenne doivent contribuer à la sécurité d'approvisionnement de l'UE dans son ensemble et de ses États membres pris individuellement. La sécurité d'approvisionnement dépendra à l'avenir de l'évolution de la palette énergétique, du développement de la production dans l'Union européenne et dans les pays tiers qui l'approvisionnent, ainsi que des investissements dans les installations de stockage et dans les voies d'approvisionnement au sein de l'Union européenne et à l'extérieur.

3.4.2 Étant donné que l'article 4, paragraphe 2, du TUE reconnaît que la sécurité nationale est une «fonction essentielle» des États, et leur attribue, expressément et de manière exclusive, la responsabilité de sa sauvegarde, il conviendra d'établir des sphères de concertation politique et normative entre l'UE et ses États membres afin d'atteindre les synergies et les complémentarités prévues à l'article 194, paragraphe 1, du TFUE.

<sup>(15)</sup> Voir les articles 51 et 52 de la Charte et la déclaration n° 1 des États membres sur la Charte annexée à l'acte final de la conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne le 13.12.2007, JO C 83 du 30.3.2010, p. 337, ainsi que les explications relatives à la Charte établies sous la responsabilité du praesidium de la convention qui a élaboré la Charte et mises à jour sous la responsabilité de ce même praesidium, JO C 303/2 du 14.12.2007, p. 17 et suivantes.

<sup>(16)</sup> Comme établi au protocole n° 30, sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la Pologne et au Royaume-Uni, annexé au TUE et au TFUE, et dans les déclarations n° 61 et 62 de la République de Pologne et n° 53 de la République Tchèque, annexées à l'acte final de la conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne.

3.4.3 À cette fin, il y a lieu d'explorer les formules qui permettraient de renforcer, sur le plan institutionnel, l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie <sup>(17)</sup>, qui a notamment pour tâches de promouvoir l'échange de bonnes pratiques et la coopération entre autorités de régulation et acteurs économiques, d'émettre des avis concernant la conformité des décisions prises par les autorités de régulation par rapport aux obligations supranationales et, dans certaines circonstances, d'arrêter les modalités et les conditions d'accès et de sécurité d'exploitation applicables aux infrastructures d'électricité et de gaz reliant au moins deux États membres. La coopération et la coordination entre États membres sont nécessaires, sous la supervision de l'Agence. Quoi qu'il en soit, toute augmentation ou modification des compétences de l'agence devra être conforme aux limites générales établies par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et, en particulier, dans celle de l'arrêt Meroni <sup>(18)</sup>.

3.4.4 Il s'agit de garantir la mise en œuvre de la réglementation de l'Union en vigueur sur la sécurité énergétique – qui a été élaborée et adoptée avant le paragraphe 2 de l'article 4 du TUE précité et englobe aussi bien les actions strictement supranationales <sup>(19)</sup> que celles relevant de la politique extérieure et de sécurité commune, ainsi que la position ad hoc du Conseil européen de printemps 2010 sur la sécurité d'approvisionnement énergétique <sup>(20)</sup> – et d'assurer sa conformité avec certaines dispositions de la Charte européenne de l'énergie relatives à l'utilisation d'infrastructures de transport d'énergie et au transit de matières et de produits énergétiques <sup>(21)</sup>.

3.4.5 Pour renforcer la sécurité d'approvisionnement et la solidarité entre États membres en cas d'urgence communautaire et, en particulier, pour soutenir les États membres dont les conditions géographiques ou géologiques seraient moins favorables, il conviendrait que les États membres établissent des plans conjoints de mesures préventives ou d'urgence au niveau supranational, voire transnational. Ces plans devraient être régulièrement actualisés et publiés. Le Fonds de cohésion et

<sup>(17)</sup> Instituée par le règlement (CE) n° 713/2009, du Parlement européen et du Conseil, du 13.7.2009, JO L 211 du 14.8.2009.

<sup>(18)</sup> Il est à cet égard nécessaire de rappeler que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ne permet pas à la Commission de déléguer de pouvoirs réglementaires ou exécutifs, sauf s'ils sont explicitement prévus dans le traité (arrêt Meroni, du 17 juillet 1959, Rec. p.331).

<sup>(19)</sup> Voir, par exemple, la communication de la Commission «*Deuxième analyse stratégique de la politique énergétique – Plan d'action européen en matière de sécurité et de solidarité énergétiques*», COM(2008) 781 final, dans laquelle elle propose, entre autres mesures pertinentes, la modification de la directive 2006/67/CE sur les réserves pétrolières stratégiques, qui a donné lieu à l'adoption de la directive 2009/119/CE du Conseil du 14.9.2009, JO L 265, et de la directive 2004/67/CE sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel; Livre vert «*Vers un réseau d'énergie européen sûr, durable et compétitif*» (COM(2008) 782 final), etc.

<sup>(20)</sup> Bruxelles, 26.3.2010, doc. Co EUR 4, CONCL 1.

<sup>(21)</sup> Décision 98/181/CE, CECA et EURATOM du Conseil et de la Commission du 23.9.1997 (JO L 69) et décision 2001/595/CE du Conseil du 13.7.2001 (JO L 209).

les Fonds structurels pourraient à l'avenir constituer des éléments pertinents du soutien financier à ces plans.

3.4.6 Afin de mieux garantir le respect des objectifs précités, il conviendrait d'adopter au plus vite, conformément à l'article 122 ou 194 du TFUE, des mesures permettant de réguler la fourniture de certains produits énergétiques en cas de difficultés graves affectant les États membres, ainsi que des mesures permettant d'établir la procédure à suivre pour fixer l'aide financière aux États membres victimes de catastrophes ou confrontés à des événements exceptionnels. De même, il y a lieu d'envisager de recourir à l'article 149 du TFUE comme base complémentaire pour atteindre

les objectifs précités, lorsque des circonstances spécifiques justifient l'adoption de mesures supranationales.

3.4.7 À la lumière des défis et des objectifs de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie, il semble nécessaire de plaider en faveur de la définition d'un véritable «service public européen de l'énergie» qui, tout en respectant le principe de subsidiarité, serait chargé notamment d'établir un registre public sur les habitudes de consommation énergétique dans les États membres, les types d'énergie consommée dans ces États, les moyens de prévenir les catastrophes liées à l'utilisation et au transport d'énergie et la coordination de la protection civile à cet effet, etc.

Bruxelles, le 16 septembre 2010.

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

---

## ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les passages suivants de l'avis de la section ont été rejetés au profit d'amendements adoptés par l'Assemblée mais ont obtenu au moins un quart des voix exprimées.

**Paragraphe 1.1, quatrième phrase**

*«Il y a lieu de stimuler le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie concernant les infrastructures, le régime de marchés publics, le bon fonctionnement du marché et la protection des consommateurs. À cet effet, le CESE insiste sur le fait que l'essentiel est de développer les infrastructures énergétiques et les réseaux transeuropéens pour constituer le marché intérieur de l'énergie.»*

*En particulier, il y a lieu de prévoir des mécanismes permettant de discerner les critères de formation des prix afin d'éviter les disparités graves et injustifiables souvent imputées, à tort, à la nature de l'énergie consommée, aux sources d'approvisionnement ou aux moyens de distribution.*

*De même, il conviendrait d'établir des critères et des systèmes supranationaux pour rationaliser la production d'énergie sur le territoire des États membres, en tenant compte de l'usage durable des ressources et en tirant parti d'éléments géographiques et climatiques tels que la détermination des périodes de plus grande activité de production photovoltaïque, éolienne ou de l'intensité des marées.»*

**Résultats du vote**

Suppression du mot «supranationaux»: 27 voix pour, 17 voix contre et 2 abstentions.

**Paragraphe 1.1.5**

*«À cet égard, il y aurait lieu d'envisager la possibilité d'émettre un règlement qui reprenne les droits prévus dans la Charte européenne des droits des consommateurs d'énergie (COM(2007) 386 final, CESE 71/2008, rapporteur: M. IOZIA), et les spécificités des services d'intérêt général que peuvent invoquer les États membres dans ce domaine, au moyen de normes minimums communes sur l'obligation de services publics clairement définies, transparentes, objectives et non discriminatoires. Il est dès lors sous-entendu qu'une distinction sera établie entre les droits des citoyens et la possibilité pour les États membres d'introduire ou de maintenir les obligations de service public découlant de la prestation de services économiques d'intérêt général.»*

Un règlement est un instrument plus adapté qu'une directive pour les raisons suivantes:

- un règlement est directement applicable aux autorités compétentes dans les États membres, aux entreprises d'énergie et aux consommateurs;
- il n'exige pas de longue période de transposition en droit interne;
- il assure la clarté et la cohérence des normes et des obligations à travers toute l'Union européenne;
- il définit directement la participation des institutions de l'Union européenne.»

**Résultats du vote**

Suppression du paragraphe: 28 voix pour, 16 voix contre et 2 abstentions.

**Paragraphe 3.4.5**

*«Pour renforcer la sécurité d'approvisionnement et la solidarité entre États membres en cas d'urgence communautaire et, en particulier, pour soutenir les États membres dont les conditions géographiques ou géologiques seraient moins favorables, il conviendrait que les États membres établissent des plans conjoints de mesures préventives ou d'urgence au niveau supranational voire transnational (accords commerciaux entre entreprises; augmentation des exportations; mécanismes de compensation, etc.). Ces plans devraient être régulièrement actualisés et publiés. Le fonds de cohésion et les fonds structurels pourraient à l'avenir constituer des éléments pertinents du soutien financier à ces plans.»*

**Résultats du vote**

Suppression des mots entre parenthèses: 30 voix pour, 11 voix contre et 3 abstentions.

---

**Avis du Comité économique et social européen sur «Les relations entre l'UE et le Canada» (avis d'initiative)**

(2011/C 48/16)

Rapporteur: **M. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

Le 26 février 2009, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, le Comité économique et social européen a décidé d'élaborer un avis d'initiative sur

«*Les relations entre l'UE et le Canada*».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 septembre 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 16 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

**1. Conclusions et recommandations**

1.1 Les sociétés civiles européenne et canadienne ont des valeurs communes, notamment sur le plan économique, qui fondent l'identité de leurs sociétés au XXI<sup>e</sup> siècle. La mise en commun de leurs principes peut apporter une valeur ajoutée à l'Union européenne et au Canada et, partant, à la communauté internationale dans son ensemble.

1.2 Le Canada doit par conséquent être un partenaire de référence pour l'UE. Les relations actuelles sont appropriées, mais on pourrait les qualifier de timides. De ce point de vue, le CESE se félicite de l'ouverture de négociations en vue de parvenir à un accord économique et commercial global. Ce dernier ouvre de vastes perspectives non seulement pour l'avenir des relations UE-Canada, mais aussi pour les relations transatlantiques. Rappelons que les États-Unis et le Canada, ainsi que le Mexique sont signataires de l'ALENA et qu'à ce titre, le Canada peut constituer une ouverture tout à fait appréciable sur le marché américain.

1.3 Le CESE accueille avec satisfaction les résultats du récent sommet UE-Canada, qui s'est tenu le 6 mai 2010. Le CESE se félicite de ce que les dirigeants se soient engagés à trouver une solution au problème des différences concernant l'octroi de visas, et estiment que l'intention exprimée par le Canada de revoir sa politique d'asile devrait contribuer à faciliter l'octroi de visas à tous les citoyens de l'UE sous un régime de pleine réciprocité.

1.4 Le CESE estime qu'il est d'une importance vitale de prévoir des dispositions particulières concernant la participation des provinces, des territoires et de la société civile aux négociations ainsi que leur consentement, si l'on veut que l'accord soit appliqué avec succès. L'ouverture des marchés publics est l'un des points qui présentent le plus d'intérêt pour l'UE. Étant donné que les provinces canadiennes possèdent des compétences très étendues dans ce domaine, il est essentiel qu'elles

participent aux négociations. Par ailleurs, compte tenu des divergences qui existent entre les différents acteurs socioéconomiques sur ce point, le CESE estime que la participation active des partenaires sociaux aux négociations est primordiale.

1.5 Le CESE est favorable à ce que le Parlement européen intervienne dans ce processus sous la forme d'un suivi et d'une information adéquats durant les négociations, et que cette participation ne se limite pas à l'approbation et à la ratification de la version finale, comme le prévoit le traité de Lisbonne.

1.6 Une fois l'accord conclu, il serait souhaitable que le comité mixte de coopération UE-Canada ait des fonctions similaires à celles du Conseil économique transatlantique entre l'UE et les États-Unis, afin de progresser, notamment, vers une convergence des réglementations entre l'UE et le Canada.

1.7 L'UE doit négocier un accord ambitieux embrassant tous les aspects des relations commerciales entre l'UE et le Canada, y compris les marchés publics. À cet égard, il est particulièrement important de s'attaquer au plus vite aux obstacles réels auxquels sont confrontées les entreprises, par une harmonisation de la réglementation et la suppression des barrières non commerciales.

1.8 L'accord devra prendre en compte les aspects environnementaux et ceux relatifs au développement durable.

1.9 Le CESE considère que l'UE et le Canada ne peuvent laisser passer la chance de nouer des relations plus étroites, ce qui serait profitable à leurs sociétés. À cette fin, il conviendrait que les deux parties entretiennent un dialogue continu avec les représentants de la société civile organisée, qui ne se limite pas à la durée des négociations, mais se poursuive au stade du suivi de la mise en œuvre et des résultats du futur accord, afin de l'améliorer.

1.10 Le CESE propose de mettre en place, dans le cadre de l'accord, un organe consultatif mixte de la société civile organisée UE-Canada. Cet organe, aurait une fonction consultative auprès de la future entité conjointe chargée d'imprimer la direction politique de l'accord, et pourrait émettre des avis sur des consultations adressées par cette entité, dans des domaines couverts par l'accord. Ce comité consultatif pourrait suivre le modèle d'autres organes consultatifs mixtes de la société civile, le plus récent étant le comité consultatif mixte institué dans le cadre de l'accord d'association UE-Amérique centrale de 2010.

## 2. Introduction

2.1 En 1996, le Comité économique et social européen (CESE) a analysé les relations entre l'Union européenne (UE) et le Canada <sup>(1)</sup>. Toute une série d'événements sont intervenus depuis lors, de sorte que le contexte présidant à ces relations a changé, ce qui justifie l'élaboration du présent avis.

2.2 Les sociétés civiles européenne et canadienne partagent des valeurs communes à partir desquelles s'est forgée leur identité, telle qu'elle apparaît au XXI<sup>e</sup> siècle. La mise en commun de ces valeurs peut apporter une valeur ajoutée à l'Union européenne et au Canada et, par voie de conséquence, à la communauté internationale dans son ensemble, dans des domaines tels que l'économie, la politique environnementale, la sécurité, l'immigration, etc. De plus, il serait souhaitable de renforcer la coopération multilatérale dans des secteurs tels que la gouvernance économique, le changement climatique et la résolution de conflits.

2.3 Il existe à cet égard une forte complémentarité entre plusieurs secteurs des économies des deux parties et certaines valeurs économiques leur sont communes, ce qui devrait faciliter la conclusion d'un accord. Un sommet entre l'UE et le Canada s'est ainsi tenu le 6 mai 2009 à Prague, avec pour résultat principal l'ouverture de négociations en vue d'un accord économique et commercial global (AECG) entre les deux parties.

2.4 Le CESE envisage favorablement l'ouverture de négociations en vue d'un accord et espère que celui-ci marquera le début d'une nouvelle étape dans les relations entre l'UE et le Canada, en favorisant la coopération dans l'intérêt des deux parties. Dans le même temps, un tel accord signifiera clairement à la communauté internationale la volonté de l'UE et du Canada de rejeter tout protectionnisme en ces temps de crise économique et financière. En outre, le développement des relations transatlantiques n'est pas concevable sans la pleine participation du Canada.

2.5 Il est intéressant de noter que cet accord, lorsqu'il sera conclu, constituera le premier accord commercial récent entre un ensemble de pays, membres de l'OCDE pour la plupart d'entre eux, sensibles à la croissance économique et à la création d'emplois. À cet égard, il faut espérer que cet accord jettera des

bases solides tant en matière de développement durable sur les plans économique, social et environnemental que de consultation de la société civile et de supervision de la mise en application de l'accord commercial.

## 3. La société civile au Canada

3.1 Les systèmes canadien et européen de consultation de la société civile sont différents. En effet, la société civile canadienne est aussi bien consultée sous forme ad hoc par les commissions parlementaires, que par les ministres fédéraux. Cette deuxième forme de consultation est obligatoire dans le cadre des procédures parlementaires canadiennes, qui doivent garantir qu'une telle consultation a effectivement eu lieu. La consultation de la société civile au niveau provincial est également une pratique répandue.

3.2 Au Canada, près de 4,6 millions <sup>(2)</sup> de travailleurs sont affiliés à un syndicat, soit 26,1 % de l'ensemble des travailleurs. Même si le nombre de travailleurs syndiqués a augmenté de plus d'un demi-million au cours des dix dernières années, en liaison avec l'augmentation proportionnelle du nombre d'emplois, le pourcentage d'affiliations syndicales a très peu varié et est resté stable durant cette période.

3.3 Le Congrès canadien du travail (CCT) <sup>(3)</sup> est le chef de file du mouvement syndical au niveau national. La plupart des syndicats nationaux canadiens sont affiliés au CCT, lequel comprend 12 fédérations provinciales et territoriales et 136 conseils du travail et représente environ trois millions de travailleurs syndiqués. Il œuvre en faveur de salaires et de conditions de travail plus acceptables, de meilleures règles en matière de santé et de sécurité, d'un système fiscal équitable et de programmes sociaux, concernant notamment les structures de garde d'enfants, l'assurance-maladie et les pensions. Il défend également l'amélioration des programmes de formation et de création d'emplois.

3.4 Le Conseil canadien des chefs d'entreprise <sup>(4)</sup> est la principale organisation d'employeurs du pays. Il est formé de quelque 150 membres issus des principales entreprises canadiennes et d'éminents entrepreneurs provenant de tous les secteurs économiques. Le but premier de cette organisation est de promouvoir le point de vue des employeurs à trois niveaux: au Canada, en Amérique du Nord et au niveau mondial. Au Canada, ses travaux portent essentiellement sur des questions nationales telles que la politique monétaire et fiscale, l'environnement, la compétitivité, le droit des sociétés et la législation. En Amérique du Nord, son activité est principalement orientée vers l'interdépendance économique entre les États-Unis et le Canada, et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Au niveau mondial, ses travaux sont axés sur des questions relatives à la fiscalité internationale, au commerce, aux investissements et à la politique de développement, aux relations bilatérales et multilatérales.

<sup>(1)</sup> Avis EXT/142 «Relations entre l'Union européenne et le Canada», Bruxelles, 27 novembre 1996.

<sup>(2)</sup> Enquête sur la population active 2008, Statistique Canada.

<sup>(3)</sup> <http://canadianlabour.ca>.

<sup>(4)</sup> <http://www.ceocouncil.ca/en/>.

3.5 La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante<sup>(5)</sup> compte quant à elle au niveau national quelque 105 000 membres provenant de tous les secteurs. Elle a pour objet de représenter les intérêts des PME au niveau fédéral, provincial et territorial. Il existe également une Chambre de commerce du Canada<sup>(6)</sup>, organisation influente au niveau national.

3.6 En ce qui concerne les consommateurs, l'Association des consommateurs du Canada<sup>(7)</sup> est sans doute l'organisation la plus représentative. Son objectif principal est d'informer les consommateurs<sup>(8)</sup> ainsi que de faire valoir le point de vue de ces derniers auprès du gouvernement et des entreprises en vue de la résolution des litiges liés à la consommation.

3.7 Le Canada compte également plusieurs organisations d'agriculteurs. La première d'entre elles est la Fédération canadienne de l'agriculture (FCA)<sup>(9)</sup>, qui compte plus de 200 000 membres. La FCA a été créée en 1935 afin de permettre aux agriculteurs canadiens de parler d'une seule voix. Il s'agit d'une organisation centrale qui fédère les organisations provinciales et les groupements nationaux de producteurs. Elle défend les intérêts de l'agriculture et du secteur agroalimentaire canadien.

3.8 Le secteur de la pêche est principalement représenté par le Conseil canadien des pêches (CCP)<sup>(10)</sup>. Le CCP représente l'industrie de la pêche au niveau national et compte une centaine d'entreprises affiliées qui traitent l'essentiel de la production canadienne de poissons et de produits de la mer.

#### 4. Un nouvel élan pour les relations UE-Canada: échanges économiques et relations politiques

4.1 Le Canada est la quatorzième économie du monde, avec un PIB de 1,51<sup>(11)</sup> billion de dollars américains. Le principal secteur de l'économie canadienne est celui des services, qui représentait en 2008 plus de 69,6 %<sup>(12)</sup> du PIB et employait près des trois-quarts de la population active canadienne<sup>(13)</sup>.

4.2 Selon les estimations, la balance commerciale du Canada enregistre en 2009 un déficit de 34309 millions de dollars américains, alors qu'en 2008, elle affichait un excédent de 7606 millions. Les principaux postes d'exportation sont le secteur automobile et les composants automobiles, les machines

industrielles, les avions, les équipements de télécommunications, les produits chimiques, les plastiques et les engrais. D'après un document conjoint UE-Canada de mars 2009, un emploi sur cinq au Canada est lié au commerce.

4.3 L'établissement de relations formelles entre l'Union européenne et le Canada remonte à 1959, avec la signature de l'«Accord de coopération concernant les utilisations pacifiques de l'énergie atomique». Depuis lors, les deux parties ont signé divers accords et déclarations. Dans le droit fil du nouvel agenda transatlantique signé avec les États-Unis en 1995, le sommet de décembre 1996 entre l'UE et le Canada a adopté une déclaration politique et un plan d'action dans le double but de développer les relations politiques et économiques bilatérales et de faciliter la coopération sur des questions multilatérales. Ce plan prévoyait également la tenue de sommets semestriels destinés à passer en revue et à relancer les relations bilatérales.

4.4 Le Canada et l'UE entretiennent d'intenses relations économiques. En 2009, le commerce des biens entre ces deux pays s'est élevé à 40,2 milliards d'euros<sup>(14)</sup>, tandis que les échanges de services commerciaux (à l'exclusion des services publics) ont représenté 18,8 milliards. De plus, la tendance de ces dernières années a été plutôt positive, puisque entre 2000 et 2009, les exportations de marchandises de l'UE vers le Canada sont passées de 21,1 à 22,4 milliards, tandis que les importations de marchandises en provenance du Canada par l'UE ont diminué, passant de 19 à 17,8 milliards pour la même période. Ainsi, cette dernière décennie, l'excédent commercial de l'UE pour le commerce de marchandises est passé de 2,1 à 4,7 milliards d'euros. Les principaux produits exportés par l'UE au Canada sont les médicaments, les véhicules à moteur, les moteurs d'avions. Dans le sens inverse, le Canada exporte principalement vers l'UE des avions, des diamants, du minerai de fer, des médicaments et de l'uranium. En 2009, l'échange de services a également été excédentaire pour l'UE, à hauteur de 2,5 milliards d'euros.

4.5 Dans le domaine économique, il serait du plus haut intérêt pour l'UE que le Canada libéralise l'accès à ses marchés publics. Bien que les entreprises canadiennes jouissent d'un libre accès aux marchés publics européens, étant donné que les deux pays sont signataires de l'Accord sur les marchés publics (AMP, 1994) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les entreprises européennes ne bénéficient pas d'un traitement réciproque au Canada. Ce sont les provinces qui exercent le pouvoir dans des secteurs tels que l'énergie, l'environnement, les transports et la santé, d'où l'importance de les associer au processus de négociations afin d'obtenir un accord satisfaisant qui puisse bénéficier à l'économie de l'UE. Au début de l'année en cours, le Canada a signé avec les États-Unis un accord commercial visant l'ouverture de ses marchés publics au niveau infrarégional. Cette proposition a été lancée par le Canada en réaction aux mesures protectionnistes (campagne «Buy America») mises en place par les États-Unis pour stimuler l'économie américaine. Cet accord témoigne de la volonté politique des provinces d'ouvrir leurs marchés publics à la concurrence internationale.

<sup>(5)</sup> <http://www.cfib.org>.

<sup>(6)</sup> <http://www.chamber.ca>.

<sup>(7)</sup> <http://www.consumer.ca>.

<sup>(8)</sup> Les autres organisations canadiennes de consommateurs sont les suivantes: Conseil des consommateurs du Canada; Society of Consumer Affairs Professionals; Option consommateurs; Union des consommateurs.

<sup>(9)</sup> <http://www.cfa-fca.ca/pages/home.php>.

<sup>(10)</sup> <http://www.fisheriescouncil.ca/>.

<sup>(11)</sup> Estimé à 1,3 billion en 2009, et à 1,4 en 2008 (FMI). Perspectives de l'économie mondiale. Octobre 2009.

<sup>(12)</sup> <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ca.html>.

<sup>(13)</sup> Source: Instituto Español de Comercio Exterior – ICEX.

<sup>(14)</sup> Eurostat.

4.6 À en juger par l'historique des relations bilatérales UE-Canada, celles-ci s'appuient en substance sur les instruments suivants:

- l'accord-cadre de coopération économique et commerciale de 1976;
- la déclaration transatlantique de 1990, qui a instauré le cadre institutionnel des sommets UE-Canada et des réunions ministérielles;
- le plan d'action et la déclaration politique des relations UE-Canada de 1996, qui comprend trois chapitres principaux concernant les relations économiques et commerciales, la politique extérieure et de sécurité et les questions transnationales;
- le sommet d'Ottawa de mars 2004 a donné lieu à l'adoption d'un nouveau programme de partenariat qui a étendu les relations à de nombreux domaines jusque-là inexplorés (coordination internationale, participation conjointe à des missions de paix, coopération au développement, coopération scientifique, justice et affaires extérieures, etc.), ainsi qu'à l'approbation du cadre de négociation de l'Accord visant à renforcer le commerce et l'investissement (ARCI).

4.7 D'une manière générale, il y a lieu de souligner l'excellence des relations entre le Canada et l'UE. Les principaux points de friction politique sont les questions relatives à l'Arctique, l'embargo européen sur les produits dérivés du phoque et l'obligation canadienne de visa pour les ressortissants de certains États membres de l'UE.

D'une part, l'ouverture imminente de routes de navigation dans l'océan Arctique soulève une série de questions de souveraineté, étant donné que la possibilité d'exploiter commercialement cette zone n'avait pas été envisagée jusque-là. Suivant les estimations, cette région pourrait renfermer 20 % des réserves mondiales de pétrole et de gaz, et offrir par ailleurs de nouvelles routes commerciales très attractives. L'absence de législation ou de réglementation multilatérale est un sujet qui devra être traité à moyen terme, avant que n'apparaissent des divergences ou des différends relatifs à la souveraineté de ce territoire. En décembre 2009, le Conseil de l'UE a établi les principaux objectifs de la politique de l'UE relative aux questions arctiques: 1) protéger et préserver l'Arctique, en accord avec sa population, 2) promouvoir l'usage durable des ressources et 3) contribuer à la gouvernance multilatérale de l'Arctique fondée sur la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM).

D'autre part, le Canada exige un visa pour les ressortissants de la République tchèque, de la Roumanie et de la Bulgarie, invoquant des abus dans les demandes d'asile de ressortissants de ces pays. La politique de l'UE en matière de visas étant fondée sur la réciprocité, il est nécessaire de trouver d'urgence une solution, avant que l'UE ne se voie dans l'obligation de prendre des mesures du même ordre. La Bulgarie et la Roumanie s'efforcent de satisfaire aux critères établis par le Canada pour l'exemption de visas. Le Canada n'a pas encore pris de mesures concrètes

pour lever l'exigence de visas concernant la République tchèque, invoquant l'absence de défense contre les fausses demandes d'asile. Le Canada prépare actuellement une réforme de la législation, mais il faudra attendre un certain temps avant qu'elle n'arrive au Parlement.

4.8 À cet égard, le CESE accueille avec satisfaction les résultats du récent sommet UE-Canada, qui s'est tenu le 6 mai 2010, et à l'occasion duquel les dirigeants se sont engagés à trouver une solution à cette question, et estime que l'intention exprimée par le Canada de revoir sa politique d'asile devrait contribuer à faciliter l'octroi de visas à tous les citoyens de l'UE.

## 5. Évaluation de l'accord économique et commercial global (AECG) entre l'UE et le Canada

5.1 Le 6 mai 2009, lors du sommet UE-Canada organisé à Prague, il a été décidé de lancer les négociations en vue de la conclusion d'un accord économique et commercial global.

5.2 Une étude sur les coûts et les avantages d'une association économique plus étroite entre l'UE et le Canada, réalisée conjointement par les deux parties, a conclu qu'elles gagneraient grandement à éliminer les tarifs douaniers, à libéraliser le commerce des services et à diminuer les barrières non tarifaires qui entravent l'échange de biens et les investissements.

5.3 Selon ce rapport, les domaines se prêtant le mieux à la conclusion d'un accord sont le commerce des marchandises, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les obstacles techniques au commerce, la facilitation du commerce, les procédures douanières, le commerce transfrontalier de services, l'investissement, les marchés publics, la coopération en matière de réglementation, la propriété intellectuelle, la circulation des personnes, la politique de la concurrence, les dispositions institutionnelles et le règlement des différends, ainsi que le développement durable. Les barrières non commerciales et la réglementation figurent parmi les sujets les plus importants qui seront abordés durant les négociations.

5.4 La libéralisation des échanges de biens et de services entre les deux parties pourrait aboutir à une augmentation de 20 % des échanges bilatéraux. Ce document estimait en outre, sept ans après l'entrée en vigueur d'un tel accord, que l'UE en retirerait un bénéfice réel de 11,6 milliards d'euros, tandis que le gain pour le Canada serait de 8,2 milliards supplémentaires. L'ensemble des exportations de l'UE vers le Canada augmenterait de 24,3 %, soit 17 milliards d'euros, tandis que celles du Canada progresseraient de 20,6 %, soit 8,6 milliards d'euros, à l'horizon 2014.

5.5 Cette étude suggère qu'il existe une marge de manœuvre pour intensifier la coopération scientifique et technologique, par la création d'une agence commune de recherche, qui se pencherait principalement sur des secteurs stratégiques tels que l'énergie et l'environnement; le charbon propre, la capture et l'emmagasinage du carbone; la bioénergie, la production d'électricité et les réseaux électriques intelligents.

5.6 Dans le cadre de cet accord, d'autres domaines pourraient se prêter à une collaboration plus intense, par exemple la sécurité, les questions touchant à la sécurité sociale, un système de coopération pour la reconnaissance des qualifications, et la coopération dans le cadre de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest.

5.7 Dans le domaine commercial, les questions tarifaires ne semblent pas poser de problèmes de négociation. Un point important des négociations concernera l'harmonisation législative, car du fait de l'orientation économique vers les services et les investissements étrangers, le cadre réglementaire revêt plus que jamais une importance majeure. Cela étant, le système de compétences législatives partagées entre l'État fédéral, les provinces et les territoires pourrait constituer de ce point de vue un handicap pour la négociation de l'accord.

5.8 À cet égard, les provinces se sont vu octroyer à titre exceptionnel le droit de participer directement au processus de négociations, l'UE étant en faveur de leur concours. Le responsable des négociations est le représentant du gouvernement fédéral, mais des divergences pourraient apparaître dans les domaines de compétences partagées ou exclusives, aussi bien entre provinces qu'entre les provinces et le gouvernement fédéral.

5.9 Le Canada ne dispose pas d'un véritable marché unique. Le gouvernement fédéral et les provinces sont conscients de la nécessité de créer un marché intérieur, mais pour le moment il existe seulement une forte volonté politique. Néanmoins, la crise économique mondiale pousse le Canada à parvenir au plus vite à un accord qui lui permette de diversifier ses marchés extérieurs au-delà des États-Unis.

5.10 S'agissant des aspects les plus sensibles, le secteur automobile constitue le principal point conflictuel sur le plan commercial entre l'UE et le Canada. En revanche, les relations sont bonnes en ce qui concerne la pêche, qui ne sera pas un thème majeur des négociations. Dans le domaine de l'énergie, l'UE souhaite diversifier ses fournisseurs. Il est envisagé dans ce contexte de négocier un accord spécial sur l'énergie, mais pour le moment il ne s'agit que d'une proposition. Les autres domaines dans lesquels les entreprises européennes rencontrent des problèmes de négociation avec le Canada sont le secteur aérien, le secteur bancaire et les marchés publics. Les deux parties ont également des divergences dans leur conception des indications géographiques et en matière agricole.

5.11 Dans le domaine de l'environnement, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux doivent encore déterminer une position commune sur certains dossiers, notamment pour ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre. Les provinces affichent des attitudes différentes: si le Québec, l'Ontario, la Colombie Britannique et le Manitoba sont signataires de l'initiative des pays occidentaux sur le changement climatique et ont adopté des mesures d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, en revanche l'Alberta et Terre-Neuve, dont les économies dépendent fortement de la production de pétrole, n'y participent pas. Il n'y a pas d'évolution sur ce point, et il est peu probable que cette partie des négociations débouche sur un accord contraignant en la matière. Quoi qu'il

en soit, les négociations ne devraient en aucune façon aboutir à l'adoption de positions créant des conditions désavantageuses pour les entreprises européennes, en entravant leur compétitivité. Le Canada a cependant pris l'engagement d'investir dans des technologies liées à l'énergie propre et dans la mise en œuvre d'une coopération bilatérale dans le secteur de la stratégie sur l'énergie nucléaire.

## 6. Points de vue de la société civile sur l'accord UE-Canada

### 6.1 Les employeurs

6.1.1 Les employeurs européens (BUSINESSEUROPE) réclament l'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires, sans exclure aucune position tarifaire; un accès beaucoup plus important aux marchés publics à tous les niveaux (national et infranational); un engagement à parvenir à une convergence législative dans les secteurs prioritaires; une meilleure protection de la propriété intellectuelle (y compris la protection des appellations d'origine, surtout pour les boissons alcoolisées); un mécanisme de règlement des différends et, enfin, une meilleure mobilité professionnelle, y compris la reconnaissance mutuelle des qualifications du personnel d'entreprise et de certaines professions comme les infirmières ou les avocats.

6.1.2 Cet accord ouvre la porte à de nouvelles opportunités commerciales entre deux partenaires qui partagent un niveau de développement équivalent et des enjeux similaires en matière de politique commerciale. Leur prospérité est étroitement liée à une politique économique qui a consisté à libéraliser les échanges commerciaux et à attirer les investissements directs étrangers. Il est aujourd'hui plus important que jamais de préserver l'ouverture des marchés, stimulant fondamental pour la concurrence, l'innovation et la croissance.

6.1.3 Le monde de l'entreprise croit au pouvoir des règles commerciales multilatérales pour régir le commerce international, mais estime aussi qu'il serait possible d'aller plus loin en nouant des accords bilatéraux plus ambitieux qui permettraient de se diriger plus rapidement vers une suppression des obstacles au commerce, en ce qui concerne, en particulier, les barrières non tarifaires, l'échange de services et les investissements.

6.1.4 Un accord ambitieux et approfondi entre l'UE et le Canada aura un impact favorable sur le renforcement des relations économiques entre les deux parties, qui se sont intensifiées ces dernières années tant à travers les exportations que par des opérations plus complexes dans le secteur des services et l'implantation d'entreprises.

6.1.5 Cet accord constituera un tremplin pour augmenter les flux économiques et commerciaux bilatéraux. Les négociations doivent déboucher sur la création de possibilités commerciales dans des secteurs où les entreprises ont largement montré leur caractère concurrentiel sur le marché mondial, comme ceux de l'énergie (particulièrement sur le segment des énergies renouvelables), la gestion des infrastructures, les services financiers, la construction, les services et les technologies environnementales, ou les télécommunications.

6.1.6 L'objectif général est de créer plus de possibilités en réduisant les barrières, autrement dit, d'offrir aux entreprises de nouvelles opportunités commerciales en éliminant les obstacles qui entravent l'exportation de biens, de services et de capitaux.

6.1.7 L'accord contribuera de manière décisive à une meilleure intégration entre les économies de l'Union européenne et du Canada, en favorisant la reprise économique des deux parties en ces temps de crise, grâce au développement des flux commerciaux et des investissements.

6.1.8 Le commerce international peut et doit jouer un rôle déterminant de moteur de la croissance et du développement à l'échelle mondiale; aussi la politique commerciale, grâce à l'ouverture des marchés, doit-elle constituer un volet important de la politique économique de l'UE.

## 6.2 Les syndicats

6.2.1 Les syndicats européens et internationaux (FSESP, CES, CSI) ont formulé des recommandations relatives aux droits des travailleurs et au respect des normes fondamentales du travail définies par l'OIT: conventions n° 98 (négociation collective), 138 (âge minimum), 94 (clauses de travail dans les contrats publics) et 29 (travaux forcés), ainsi qu'à d'autres aspects du travail décent. Ils demandent que les deux parties transmettent régulièrement des rapports sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des engagements concernés. Ils rappellent, à ce titre, que le Congrès canadien du travail dépose souvent des plaintes auprès de l'Organisation internationale du travail (OIT) pour violation des normes internationales du travail, au niveau des provinces du Canada. De fait, bien que les lois fédérales garantissent aux travailleurs le droit de se syndiquer, il existe dans les provinces différents régimes juridiques qui imposent des restrictions au droit syndical dans l'ensemble du pays, suscitant dès lors des critiques de la part de l'OIT.

6.2.2 Les deux parties doivent également s'engager à respecter les lignes définies par l'OCDE sur les entreprises multinationales ainsi que la déclaration tripartite de l'OIT relative aux multinationales et à la politique sociale, et à ne pas affaiblir les normes du travail pour attirer les investissements étrangers.

6.2.3 La Confédération européenne des syndicats (CES) aimerait voir figurer dans l'accord un chapitre solide sur le développement durable, qui prévoirait un mécanisme contraignant pour garantir l'application des normes fondamentales du travail.

6.2.4 Par ailleurs, la FSESP demande que l'accord assure la protection des services publics (actuels et futurs), ce qui exige une réglementation nationale.

6.2.5 Du côté des syndicats canadiens, le Congrès canadien du travail soutient fermement le recours aux marchés publics pour la réalisation d'objectifs sociaux, environnementaux et de développement économique, mais s'oppose à l'idée d'ouvrir les marchés publics aux sociétés de la couronne et aux autorités sous-fédérales.

6.2.6 Le CCT est aussi profondément préoccupé par la menace que pourraient représenter les conflits d'intérêt entre les investisseurs et l'État pour les services publics et la réglementation intérieure, ainsi que par les impacts d'une protection excessive de la propriété intellectuelle, en particulier sur les prix des produits pharmaceutiques.

6.2.7 Il convient de créer un mécanisme contraignant permettant aux organisations d'employeurs ou de travailleurs des deux parties de solliciter des actions du gouvernement.

6.2.8 Les syndicats demandent la mise en place d'un forum du commerce et du développement durable, qui consultera équitablement les travailleurs, les employeurs et les autres organisations de la société civile. Les organisations syndicales canadiennes soutiennent en effet que le processus consultatif est actuellement biaisé en faveur des points de vue des entreprises.

6.2.9 Ils demandent aussi qu'apparaissent des clauses fermes invitant à respecter les accords multilatéraux sur l'environnement, dont le protocole de Kyoto. Ils estiment qu'il y aurait lieu d'exiger, dans ce même chapitre, le respect des conventions relatives aux droits de l'homme, y compris celles sur les droits politiques et civils, ces aspects étant fondamentaux pour la dimension sociale du développement durable.

## 6.3 Les activités diverses

6.3.1 Le secteur agricole demande aux négociateurs de l'UE de prendre en considération les produits sensibles dans ce domaine. Concernant les règles d'origine, ils recommandent de prendre pour modèle l'accord passé avec la Corée du Sud. Pour le secteur laitier, qui est capital, ils espèrent que l'accord créera de nouvelles opportunités de marché pour les producteurs européens. Dans le secteur de la viande, les intérêts de l'UE sont défensifs, et les producteurs réclament des quotas pour la viande porcine, la viande de volaille, les œufs et les produits dérivés de l'œuf. Le secteur céréalier a quant à lui des intérêts très offensifs, notamment pour le blé, et s'oppose à une augmentation des quotas du Canada. Il conviendrait également que le gouvernement canadien notifie à l'Organisation mondiale du commerce toute réglementation susceptible d'entraver le commerce, comme la loi canadienne C-32 relative aux produits du tabac, de telle sorte que le Comité des obstacles techniques au commerce puisse en analyser la compatibilité.

6.3.2 En ce qui concerne l'éducation et la formation, le CESE rappelle que la possibilité de coopération entre l'UE et le Canada dans ce domaine figurait déjà dans la déclaration conjointe de novembre 1990. En 2006, l'UE et le Canada ont élargi la portée de l'accord à l'éducation supérieure, la formation et la jeunesse pour la période 2006-2013. Il s'agit donc du premier accord bilatéral signé par l'UE qui mentionne la question de la coopération en faveur des jeunes en dehors de l'éducation supérieure. Toutefois, il semble que cet accord n'ait pas été assorti des financements nécessaires. Le CESE demande donc que ces mesures soient dûment financées et que les nombreux travailleurs sociaux qui travaillent avec des enfants et des jeunes de l'UE et seraient disposés à réaliser des échanges d'expériences et des activités conjointes avec des organisations similaires au Canada reçoivent les financements nécessaires pour pouvoir le faire.

### **7. La position du Comité économique et social européen sur l'accord économique et commercial global**

7.1 Le CESE est favorable à l'augmentation et à la libéralisation des échanges commerciaux et se félicite à cet égard de l'ouverture des négociations en vue de la conclusion d'un accord entre l'UE et le Canada. Il déplore toutefois l'échec du cycle de Doha et rappelle sa préférence pour la voie multilatérale et son refus du protectionnisme commercial.

7.2 Le CESE soutient toute mesure destinée à résoudre les rares points de friction qui subsistent sur des questions bilatérales (accès à l'Arctique, visas, commerce des produits dérivés du phoque) et rappelle l'importance de cet accord pour favoriser les échanges de l'UE avec toute la région d'Amérique du Nord dans le cadre de l'ALENA. Dans ce contexte, il recommande de

garantir un suivi adéquat du Parlement européen à tous les stades de la négociation, pour faciliter l'approbation finale de l'accord par cette institution.

7.3 Le CESE se félicite des excellentes relations entre l'UE et le Canada et encourage les deux parties à renforcer leurs alliances multilatérales notamment sur le plan politique, à engager des actions résolues et à adopter des mesures concrètes en faveur de la relance de l'économie mondiale et d'autres mesures, notamment sur la non prolifération des armes nucléaires, le changement climatique ou la gestion conjointe de la crise (missions de paix, catastrophes naturelles).

7.4 Le CESE est un ardent défenseur du modèle de dialogue et de dialogue civil européens. C'est la raison pour laquelle il insiste sur la nécessité d'écouter, d'associer et de faire participer les partenaires sociaux et la société civile organisée au processus de négociation de l'accord et à l'application ultérieure de ce dernier.

7.5 Le CESE considère que l'accord futur devrait envisager la création d'un comité consultatif mixte UE-Canada composé de représentants de la société civile organisée dont la fonction serait de promouvoir le dialogue et la coopération sur les aspects économiques, sociaux et environnementaux des relations entre l'UE et le Canada, dans le cadre de l'application de l'accord. En l'absence d'un partenaire institutionnel représentatif de la société civile organisée canadienne, le CESE propose de déterminer avec les organisations de la société civile canadienne, quel serait le meilleur moyen de définir la participation au futur comité.

Bruxelles, le 16 septembre 2010.

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

---

## Avis du Comité économique et social européen sur «La situation des personnes handicapées dans les pays Euromed»

(2011/C 48/17)

Rapporteur: **M. Meelis JOOST**

Le 16 juillet 2009, le Comité économique et social européen, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis d'initiative sur

«*Les personnes handicapées dans les pays Euromed*».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 septembre 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 16 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

### 1. Conclusions

1.1 Le CESE se félicite que de nombreux pays partenaires du bassin méditerranéen aient ratifié la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées et qu'ils aient ainsi posé les fondements d'une amélioration de la qualité de vie des personnes handicapées.

1.2 Le CESE attire l'attention sur le fait que les organisations de la société civile représentant les personnes handicapées dans les pays partenaires du bassin méditerranéen devraient être associées plus efficacement qu'aujourd'hui à la coopération menée dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. La participation active de ces organisations au développement de la société civile présuppose que leur financement soit assuré.

1.3 Le CESE appelle les pays partenaires du bassin méditerranéen à promouvoir l'approche de la «conception universelle» dans le cadre de l'organisation de l'environnement de vie, étant donné qu'un environnement convivial et sans barrières pour tous contribue également au développement du potentiel touristique.

1.4 Le CESE appelle la Commission européenne à veiller à ce que les moyens financiers accordés aux pays partenaires du bassin méditerranéen soient également mis à la disposition des organisations de la société civile représentant les personnes handicapées, et à ce que les fonds alloués aux programmes de la politique européenne de voisinage ne soient pas utilisés de telle sorte qu'ils créent des obstacles supplémentaires à une participation pleine et égale des personnes handicapées à la vie de société.

1.5 Eu égard au contexte culturel des pays partenaires du bassin méditerranéen et aux améliorations de la qualité de vie des personnes handicapées réalisées grâce au modèle fondé sur les actions caritatives, le CESE appelle les parties prenantes à s'engager désormais sur la voie d'une approche fondée sur les

droits, afin que la société assume sa responsabilité en ce qui concerne le bien-être des personnes handicapées et leurs moyens de subsistance au quotidien, et que soient créés un environnement et des services prenant en considération les besoins de tous les utilisateurs. Une telle approche est conforme à la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.

1.6 Les pays du bassin méditerranéen doivent mettre davantage l'accent sur les filières de formation adaptées aux personnes handicapées, afin de créer des emplois de qualité, et de garantir une main-d'œuvre répondant aux exigences du marché. En outre, il leur faut limiter les conséquences négatives de l'exode rural qui se répercutent sur l'emploi et les vagues de migration.

1.7 Si l'on part du constat prouvé statistiquement, selon lequel les personnes handicapées représentent au moins 10 % de la population, on peut estimer à environ 25 millions le nombre de personnes handicapées vivant dans les pays partenaires du bassin méditerranéen. Le CESE appelle les décideurs du bassin méditerranéen à œuvrer en faveur de l'égalité des chances, et en particulier à promouvoir l'insertion des personnes handicapées sur le marché de l'emploi.

1.8 Il convient d'associer les pays partenaires méditerranéens à un nombre aussi grand que possible d'initiatives permettant de renforcer la cohésion entre les pays de part et d'autre de la Méditerranée, notamment les années thématiques européennes <sup>(1)</sup>, la capitale européenne de la culture ou l'initiative récente visant à désigner chaque année une capitale européenne de l'accessibilité universelle <sup>(2)</sup>.

### 2. Introduction

2.1 Le Comité économique et social européen s'est penché dans des avis antérieurs sur le développement social dans les pays partenaires méditerranéens.

<sup>(1)</sup> 2010 est l'année européenne de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

<sup>(2)</sup> JO C 354 du 28.12.2010, p. 8.

2.2 Le Comité a décidé d'élaborer le présent avis d'initiative afin d'accroître la sensibilisation à la situation des personnes handicapées dans le bassin méditerranéen et d'apporter une contribution en vue d'améliorer leur situation. Le secteur social connaît actuellement une phase de développement décisive, laquelle est accompagnée de défis majeurs dans le monde entier.

2.3 Le processus de Barcelone, initié en 1995, qui a donné un nouvel élan aux relations entre l'UE et ses voisins du bassin méditerranéen<sup>(3)</sup>, a créé de nouvelles conditions pour l'établissement d'une zone de paix et de prospérité économique dans la région. Quinze ans après l'adoption de la déclaration de Barcelone, les progrès restent cependant limités.

2.4 L'initiative de l'Union pour la Méditerranée, lancée en 2008, a donné de nouvelles impulsions à la coopération, que les participants au partenariat euro-méditerranéen peuvent utiliser dans le sens d'un développement équilibré de la région. Dans ce contexte, l'évolution des intérêts sociaux, comprenant notamment l'amélioration de la situation des personnes handicapées, pourrait revêtir une importance particulière.

2.5 La Commission européenne pourrait, dans le cadre des accords de partenariat, accorder davantage d'importance au développement du secteur social et souligner plus clairement encore l'urgente nécessité de renforcer la cohésion sociale.

2.6 En octobre 2002, la décennie arabe des personnes handicapées, qui se clôturera en 2012, a été lancée au Liban. Dix-neuf États arabes et des représentants de plus d'une centaine d'organisations de la société civile arabe militant pour les personnes handicapées ont participé à l'événement. La déclaration adoptée à cette occasion constituait l'aboutissement d'un processus de consultation de longue haleine entre les ministres des affaires sociales des États participants.

2.7 Plusieurs pays du bassin méditerranéen<sup>(4)</sup> ont ratifié la convention relative aux droits des personnes handicapées, qui vise à garantir les droits des personnes handicapées et à améliorer leur qualité de vie. Le processus de ratification de la convention est lié, dans le contexte de l'UE, à une proposition de directive antidiscrimination, au sujet de laquelle le CESE a émis un avis. La directive, qui a vocation à lutter contre les discriminations dans différents domaines du quotidien, n'est certes pas encore adoptée, mais le processus est déjà lancé. Ainsi l'Union européenne s'avance-t-elle rapidement vers une protection juridique des personnes handicapées.

<sup>(3)</sup> Actuellement, l'Union pour la Méditerranée compte les 27 États membres de l'UE et les pays suivants du bassin méditerranéen: Algérie, Maroc, Tunisie, Turquie, Égypte, Israël, Palestine, Syrie, Liban, Jordanie, Croatie, Albanie, Monténégro, Bosnie-et-Herzégovine, Monaco, Mauritanie, ainsi que la Lybie en qualité d'observateur.

<sup>(4)</sup> <http://www.un.org/french/disabilities/>.

2.8 La coopération dans le développement des ressources humaines a produit des résultats positifs. L'indice de développement humain a augmenté en moyenne de 0,694 en 1995 à 0,736 en 2007<sup>(5)</sup>. La crise actuelle a une incidence négative sur le développement, si bien qu'il importe de veiller tout particulièrement, dans le cadre du développement social et économique des pays partenaires méditerranéens, à assurer l'égalité des chances.

2.9 Dans les pays partenaires du bassin méditerranéen, la situation diffère d'un État à l'autre en ce qui concerne les droits des personnes handicapées et leur qualité de vie. Le présent avis vise à attirer l'attention des États sur la nécessité d'améliorer la situation des personnes handicapées et l'efficacité des organisations de la société civile actives dans ce domaine, ainsi que sur la nécessité d'associer plus activement que jusqu'ici les représentants de ces organisations à la coopération euro-méditerranéenne régulière en matière de société civile. L'exemple de certains pays et la référence aux études qui y ont été réalisées ainsi qu'aux données recueillies montrent que ces États s'efforcent véritablement d'insérer les personnes handicapées et ont pris des mesures dans le but d'améliorer la cohésion sociale.

### 3. Insertion sociale et égalité des chances

3.1 Le processus de Barcelone (1995) est fondé sur l'intention de rapprocher dans l'ensemble davantage les évolutions socioéconomiques de part et d'autre de la Méditerranée. Il n'a toutefois pas tenu compte des besoins spécifiques des différents groupes de personnes. La politique de cohésion de l'UE a montré que la promotion de l'égalité des chances pour les groupes vulnérables ainsi que l'amélioration de la cohésion de la société revêtent une utilité pour l'ensemble de la société.

3.2 Dans le cadre de la création d'un espace de libre-échange commun, il importe particulièrement que les conditions de vie et les moyens de subsistance des personnes handicapées dans les pays partenaires se rapprochent toujours plus des pratiques courantes dans l'UE. Pour ce faire, il convient d'associer plus efficacement les personnes handicapées aux processus décisionnels à l'échelon national, régional et local.

3.3 Un système d'enseignement inclusif, la politique de l'emploi, un développement régional équilibré et la participation aux processus de prise de décision sont autant d'éléments qui contribuent à réduire la pauvreté; ils renforcent en outre l'attractivité des pays partenaires du bassin méditerranéen comme lieu de travail et de résidence, et limitent ainsi l'émigration. En fin de compte, l'insertion sociale accroît la mobilité des personnes. Dans de nombreux pays partenaires du bassin méditerranéen, les enfants porteurs d'un handicap se voient refuser l'accès indispensable à l'éducation, de telle sorte que le marché du travail et les opportunités qu'il offre leur restent en grande partie inaccessibles lorsqu'ils sont en âge de gagner leur vie.

<sup>(5)</sup> PNUD.

3.4 Dans la plupart des lycées des pays partenaires méditerranéens, il n'existe pas de possibilités d'enseignement pour les enfants souffrant d'un handicap. Près de la moitié des enfants qui sont dans ce cas vivent séparés de leur famille, dans des établissements spécialisés. Les personnes handicapées sont dans l'impossibilité d'user véritablement de leur droit de participer au marché de l'emploi, bien que les pays partenaires aient adopté en ce sens des lois portant obligation de les soutenir et de leur assurer des opportunités d'emploi sur le marché ordinaire du travail. Une enquête menée en 2003 par l'Union libanaise des personnes handicapées physiques (*Lebanese Physically Handicapped Union* – LPHU) révèle que les institutions recevant la majeure partie des fonds publics destinés aux personnes porteuses d'un handicap ne dispensent pas à ces dernières la formation nécessaire à leur insertion sur le marché du travail.

*La convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées dans l'espace euro-méditerranéen*

3.5 La convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées a été ratifiée par les pays tiers suivants, qui participent au partenariat euro-méditerranéen: Algérie, Bosnie-et-Herzégovine, Maroc, Tunisie, Turquie, Égypte, Syrie, Jordanie, Croatie et Monténégro. À ce jour, Israël, la Palestine, le Liban, l'Albanie, la Mauritanie, Monaco et la Libye (dotée du statut d'observateur) ne l'ont pas ratifiée. De même, une partie des États membres de l'UE n'a pas encore ratifié la convention.

3.6 Les dispositions de la convention garantissent aux personnes handicapées une protection contre les discriminations dans tous les domaines de la vie: monde du travail, accès aux moyens de transport, bâtiments publics et logement. La convention souligne expressément la nécessité de garantir les services correspondants et une protection sociale appropriée tant en ville qu'à la campagne.

3.7 La convention accorde une place importante à l'accès à la formation, au droit de choisir librement son lieu de résidence, au droit à la vie de famille ainsi qu'à la participation à la vie politique. Des articles de la convention concernent spécialement les femmes et les enfants handicapés, deux groupes qui revêtent une grande importance pour améliorer la cohésion sociale dans le cadre de la coopération euro-méditerranéenne.

3.8 Le texte de base de la convention est par ailleurs accompagné d'un protocole facultatif, présenté en annexe. Les États qui ont signé et ratifié la convention s'engagent à créer un observatoire chargé de veiller au respect de la convention. Dans le même temps, en la ratifiant, les États signataires s'engagent à faire rapport aux Nations Unies au sujet des progrès réalisés afin de mettre la situation des personnes handicapées en conformité avec les dispositions de la convention.

3.9 La ratification de la convention est la première étape sur la longue voie vers une modification du comportement de la société face aux personnes handicapées et de leur environnement de vie, et ce autant, pour les États membres de l'UE que pour les pays partenaires du bassin méditerranéen. À ce jour, la situation sociale et économique de certains groupes de population, notamment les personnes handicapées, n'est pas conforme aux dispositions de la convention dans les pays du pourtour Sud de la Méditerranée.

*La dimension de l'égalité des chances dans le développement régional*

3.10 La coopération régionale entre les pays partenaires du bassin méditerranéen occupe une place importante en ce qui concerne l'amélioration du quotidien des personnes handicapées. Il convient de promouvoir bien plus efficacement que jusqu'ici les possibilités de mobilité, la diffusion des informations, la création de services pour personnes handicapées et la mise en œuvre de projets conjoints. La cohésion nationale dans la région, dont témoigne un développement durable des zones rurales ainsi que l'existence de services pour personnes handicapées, également hors des zones urbaines, renforce la compétitivité des pays partenaires du bassin méditerranéen.

3.11 La compréhension mutuelle, y compris la tolérance entre différents groupes de population et la lutte contre la discrimination, devrait caractériser les relations entre les pays partenaires méditerranéens et les relations inscrites dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen.

3.12 La vulnérabilité sociale des zones rurales dans le bassin méditerranéen apparaît sous les formes suivantes: pauvreté, chômage, manque d'infrastructures, dégradation de sols et exode rural continu. Les États devraient tout mettre en œuvre pour arrêter cette évolution négative.

*Organisations de la société civile représentant les personnes handicapées, et leur rôle dans la société*

3.13 Dans la plupart des États membres de l'UE, il existe des organisations faitières regroupant les différentes associations de personnes handicapées. L'existence de telles organisations faitières aide les différents groupes de personnes handicapées à mieux comprendre les besoins des autres groupes et à parler d'une seule voix dans le cadre de l'élaboration des politiques. Il convient de soutenir la création et le renforcement des organisations faitières d'associations de personnes handicapées dans les pays partenaires du bassin méditerranéen.

3.14 Des organisations faitières d'associations de personnes souffrant de différents types de handicap ont été mises en place dans les pays partenaires méditerranéens suivants: le Maroc, la Jordanie, la Tunisie, l'Égypte.

3.15 Handicap International a lancé un concours destiné aux organisations sans but lucratif, visant à inciter ces dernières à associer des personnes handicapées à leurs activités.

La Tunisie et la Jordanie ont été intégrées au Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). En Jordanie, une organisation de personnes affectées d'un handicap physique, dénommée *Al Hussein Society for the Habilitation and Rehabilitation of the Physically Challenged* («société Al Hussein pour l'adaptation et la réadaptation des personnes handicapées physiques»), a été créée en qualité de partenaire du PNUD. Elle a pour objectif de permettre aux personnes handicapées physiques de profiter des possibilités d'accessibilité offertes par les technologies de l'information, en aménageant des locaux informatiques équipés de logiciels spécialisés, notamment des applications graphiques, et en dispensant des formations en informatique à des handicapés moteurs.

3.16 L'Organisation mondiale des personnes handicapées (OMPH), organisme faitier au niveau international, indique sur son site internet qu'elle est en train de créer un sixième espace régional au sein de son organisation, lequel comprend les pays arabes. Selon l'OMPH, dix pays ont déjà émis le souhait d'adhérer et les travaux préparatoires devraient pouvoir être terminés d'ici deux à trois mois.

#### 4. Améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en associant les actions caritatives à une approche fondée sur les droits

4.1 Eu égard au contexte culturel, le traitement réservé aux personnes handicapées dans le bassin méditerranéen et le rôle qui leur est dévolu dans la société sont fortement marqués par la foi. Les diverses interprétations des causes d'un handicap devraient laisser la place à des informations scientifiquement fondées, ce qui favoriserait une approche de la question du handicap fondée sur les droits des personnes handicapées. Dans les pays partenaires du bassin méditerranéen, l'attitude de la société vis-à-vis des personnes porteuses d'un handicap inné ou acquis a tendance à différer sensiblement, sachant que les personnes affectées d'un handicap inné et extérieurement visible sont les premières à en souffrir. Il est dès lors très important d'informer sur les différents types de handicap et de mettre en avant les compétences des personnes handicapées et leurs aptitudes réelles.

4.2 Au Maroc par exemple, environ 25 % des familles subissent les effets de l'image défavorable associée au handicap. La présence d'un handicap visible complique considérablement l'accès aux services. Le rôle important que jouent la religion et la famille au Maroc est à l'origine de la diffusion, au sein de la société, d'une approche fondée sur les actions caritatives. Toutefois, le principe noble selon lequel il convient d'aider les gens dans le besoin ne suffit pas à lui seul à assurer aux personnes souffrant de divers handicaps ou de maladies chroniques des ressources adéquates.

4.3 Outre l'amélioration de la qualité de vie des personnes handicapées grâce aux actions caritatives, l'on pourrait également veiller à améliorer en permanence l'offre de services et l'environnement de vie. Les associations de personnes handicapées et d'autres organisations socialement engagées de la société civile pourraient, avec l'appui de la société, ajouter avec succès aux actions caritatives un modèle fondé sur le droit. Il est impératif d'associer les personnes handicapées aux processus de prise de décisions qui concernent le développement du système social. Au Maroc par exemple, l'on observe une tendance à remplacer le modèle fondé sur les actions caritatives par une approche davantage axée sur les droits.

4.4 Les projets menés par Handicap International (HI) au Maroc constituent un exemple positif d'une telle approche dans un des pays partenaires du bassin méditerranéen, où l'État ou une collectivité locale a mis en œuvre le modèle mentionné. Handicap International est une organisation non gouvernementale, qui est active au Maroc depuis 1993. Une enquête menée en 2004, avec le soutien financier du ministère des affaires sociales, sur la situation des personnes handicapées, notamment des enfants souffrant d'un handicap et de leur famille, a révélé que 70 % des personnes handicapées n'avaient pas accès à la formation, et que seuls 30 % des enfants handicapés étaient scolarisés. Il s'est avéré que le principal problème résidait dans le manque de services sociaux, l'absence de spécialistes et le fait que l'exclusion du système scolaire suscitait dans 50 % des cas une attitude négative à l'encontre des enfants souffrant d'un handicap. Les recommandations suivantes ont été formulées en conclusion de cette enquête:

- La société dans son ensemble doit changer d'attitude vis-à-vis des personnes handicapées.
- Pour la période 2006-2011, une stratégie gouvernementale concernant à la fois le Maroc et la Tunisie a été élaborée dans l'objectif d'élargir la gamme de services offerts aux personnes handicapées dans la région en réunissant les centres locaux dans un même réseau. Au Maroc, il existe actuellement une centaine d'associations qui se mobilisent en faveur des personnes handicapées.
- La formation des prestataires de services (par ex. la mise en place d'un réseau de physiothérapeutes en coopération avec le ministère de la santé) constitue le noyau dur de cette stratégie.
- Tous les groupes d'intérêt présents sur place doivent être associés aux travaux du réseau en faveur des personnes handicapées.
- En plus de développer les mesures de rééducation clinique, il convient d'œuvrer davantage à la diffusion des connaissances appropriées au plus près des communautés locales.

4.5 La situation des enfants handicapés ou des familles où vivent des personnes handicapées dans les pays partenaires du bassin méditerranéen mérite une attention particulière. Les personnes handicapées et les familles qui s'occupent d'elles, notamment des enfants handicapés, devraient prendre part personnellement aux décisions concernant les nouveaux services à mettre en place, à la création de possibilités de réadaptation idoines et d'autres services. Dans le cadre du système actuel d'assistance sociale et de réadaptation, la famille joue le rôle de partenaire de l'administration locale, des représentants des autorités nationales, mais aussi des prestataires de services. Elle émet des suggestions quant aux services, participe à la conception de l'offre de services et est une conseillère avisée pour toutes les questions relatives au handicap. En l'absence d'un réseau de services développé, il est possible d'appliquer l'approche mentionnée précédemment en se fondant sur la réadaptation à base communautaire (RBC) et de s'assurer le concours de groupes informels de soutien aux personnes handicapées et d'associations sans but lucratif (personnes morales) poursuivant cet objectif.

*Le développement social et économique et les mesures visant à améliorer les conditions de vie des personnes handicapées.*

4.6 Seul un soutien systématique et continu permet aux personnes handicapées de gérer leur quotidien et de faire valoir leurs droits. Étant donné que les différences de développement social et économique entre pays méditerranéens et la crise actuelle ne laissent qu'une marge de manœuvre étroite afin d'instaurer des services, il importe que les personnes handicapées participent elles-mêmes activement à la recherche de solutions.

4.7 Le meilleur gage de réussite de l'insertion sociale est de veiller aux opportunités d'emploi. Tant l'opportunité d'emploi sur le marché du travail ordinaire que l'exercice d'une activité professionnelle protégée et subventionnée sont à prendre en considération dans cette optique. Dans l'Union européenne, des démarches ont été entreprises pour améliorer l'emploi des personnes handicapées, par des mesures législatives et l'application de bonnes pratiques. À l'occasion de l'année européenne des personnes handicapées 2003, les organisations de partenaires sociaux européens ont réitéré leur déclaration commune sur la promotion de l'emploi des personnes porteuses d'un handicap. L'idée centrale de cette déclaration, axée sur les aptitudes plutôt que sur le handicap, constitue un bon outil pour enclencher les démarches nécessaires en faveur de la promotion de l'emploi des personnes handicapées dans les pays partenaires méditerranéens, notamment par le biais des entreprises de l'économie sociale.

4.8 L'insertion des personnes handicapées sur le marché du travail dans les pays partenaires du bassin méditerranéen peut également s'appuyer sur l'accord conclu en 1993 par les États arabes en vue de la promotion de l'emploi et de la réadaptation des personnes handicapées. Celui-ci souligne la nécessité d'améliorer l'accessibilité de l'environnement de travail aux personnes handicapées et de leur faciliter l'utilisation des trans-

ports en commun. Il y est par ailleurs proposé d'introduire aussi des quotas d'emploi pour les personnes handicapées. Il s'agit là d'une mesure également répandue dans une partie des États membres de l'UE, qui vise à améliorer l'emploi des personnes handicapées.

4.9 Les personnes handicapées veulent apporter une contribution à la société; cependant, pour ce faire, il y a lieu de créer des conditions appropriées reposant sur une intégration complète de ces dernières dans la société et fondée sur les droits. Il importe également de soutenir le travail des associations de personnes handicapées. L'État devrait se soucier de façon systématique des citoyens, notamment des personnes handicapées, qui représentent l'élément le plus vulnérable de la société.

4.10 Les femmes participent en général activement à la mise en œuvre des mesures visant à améliorer la qualité de vie des personnes handicapées, soit en privé dans le milieu familial, soit dans le cadre d'actions sociales. Le rôle joué par les femmes dans l'exécution de ces travaux mérite d'être reconnu. Dans le même temps, la mise en œuvre des actions sociales ne peut incomber exclusivement aux familles. Dans les familles des pays partenaires méditerranéens où vivent des enfants handicapés, les femmes, c'est-à-dire les mères des enfants concernés, assument souvent la majeure partie des soins, tendance que les convictions religieuses et les spécificités culturelles viennent conforter.

La situation générale des femmes, des enfants et des minorités dans les pays partenaires du bassin méditerranéen est décrite dans un rapport de 2002 sur le développement humain dans le monde arabe. Il révèle qu'en l'an 2000, près de 53 % des femmes étaient analphabètes. Selon les prévisions, ce chiffre ne devrait pas descendre en-deçà des 37 % d'ici 2015.

4.11 Les projets menés en Tunisie par Handicap International (HI) dans le but de développer la sécurité sociale et la solidarité, associant à la fois des spécialistes réunis en réseau et les utilisateurs finaux, c'est-à-dire les personnes handicapées et leur famille, peuvent être cités ici à titre d'exemple positif de programme de sécurité sociale dans le bassin méditerranéen. De 1998 à 2002, Handicap International a réalisé un projet intitulé «Prévention du handicap chez les enfants», qui visait à améliorer la qualité des services offerts aux enfants handicapés en formant des professionnels à la réadaptation et en fournissant l'équipement nécessaire aux centres spécialisés. Dans le cadre d'un projet spécifique, deux cliniques de réadaptation ont été aménagées; un centre de rééducation, un atelier d'aides techniques et deux ateliers mobiles de réparation d'aides techniques ont été construits entre 1998 et 2003. Le projet mené par Handicap international au Maroc, en Algérie et en Tunisie de 2004 à 2006, intitulé «Accompagnement à l'autonomie des personnes handicapées au Maghreb» avait pour objectif de favoriser les initiatives sur le terrain en vue de promouvoir l'intégration sociale des personnes handicapées, de les aider à prendre davantage confiance en elles et de leur conférer plus de dignité. Le ministère tunisien des affaires sociales et diverses associations de personnes handicapées ont notamment pris part à ce projet.

4.12 Un exemple parlant de projet mené par l'Union européenne dans un pays méditerranéen partenaire en vue d'amener un changement d'attitude vis-à-vis des personnes handicapées est fourni par le programme Euromed Jeunesse, qui représente l'un des piliers des travaux réalisés par la Commission européenne en faveur de la jeunesse dans des pays tiers. Il s'agit de l'un des programmes régionaux mis sur pied dans le troisième chapitre du processus de Barcelone, qui s'efforce de développer la formation non formelle et le dialogue interculturel dans les 27 pays partenaires euro-méditerranéens. Le nombre de participants est appelé à s'accroître sous peu, pour atteindre 37 États. Le programme Euromed Jeunesse est une initiative concrète qui s'inscrit dans le partenariat euro-méditerranéen. Les fonds mis à disposition dans ce cadre peuvent être utilisés pour promouvoir la compréhension mutuelle entre les jeunes des pays partenaires du bassin méditerranéen, faire avancer le processus de démocratisation de la société civile, développer le courage civique des jeunes, particulièrement des jeunes femmes, aider les organisations de jeunesse à se faire entendre davantage et favoriser l'échange d'informations et d'expériences entre elles. De tels moyens peuvent justement permettre d'induire un changement d'attitude à l'égard des personnes handicapées ou affectées de maladies chroniques. Lancé en 1999, le programme peut être considéré comme une extension du programme Jeunesse de la Commission européenne dans cette région.

##### 5. «Conception universelle»: création d'un environnement sans barrières dans le bassin méditerranéen

5.1 Dans les pays partenaires du bassin méditerranéen, la structure des bâtiments et le secteur des transports ne sont pas encore adaptés aux besoins des personnes handicapées. Il convient de ne pas oublier qu'outre les personnes handicapées, d'autres groupes de population ont également intérêt à pouvoir évoluer dans un environnement convivial et accessible, par exemple les familles avec enfants, les personnes âgées et les personnes dont la mobilité est temporairement réduite à la suite d'une blessure.

5.2 La conception universelle implique de concevoir les produits et l'environnement de vie de façon que tout un chacun puisse les utiliser avec le moins de restrictions possibles, sans nécessiter d'adaptation ou de solution particulière. La conception universelle déploie ses effets en relation avec d'autres objectifs de société, et est partie intégrante d'une solution globale.

5.3 Les principes majeurs de la conception universelle, qu'il convient de prendre en considération lors de l'organisation de notre environnement de vie, sont les suivants:

- utilisation pleine et égale par différentes groupes de population;
- importance fondamentale de la question des droits de l'homme dans l'idée de «conception universelle»;

- convivialité/utilisation flexible – possibilité d'apporter des modifications facilement;
- caractère simple et intuitif, prenant en compte la logique de l'utilisateur;
- informations compréhensibles pour l'utilisateur;
- robustesse – l'environnement créé résiste à la destruction et à l'usure;
- l'environnement et les dispositifs d'assistance n'exigent pas de grand effort physique;
- l'environnement créé est spacieux, et adapté à une utilisation par des personnes s'aidant d'objets divers.

5.4 Outre l'organisation de l'environnement physique, une importance particulière échoit également aux mentalités. La sécurité routière dans l'environnement urbain dépend dans une large mesure de l'attention mutuelle que se portent les usagers de la route. Dans le cadre de la création d'un environnement convivial et accessible, les actions de sensibilisation revêtent un caractère absolument essentiel.

5.5 Un cadre juridique relatif à l'accessibilité des lieux publics a déjà été mis en place dans certains pays partenaires méditerranéens (notamment en Jordanie, au Maroc et en Tunisie). La convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées prévoit expressément que le non-respect du principe d'accessibilité pour les personnes handicapées équivaut à un fait de discrimination. L'accessibilité et la sécurité des lieux de travail sont également tout à fait essentielles.

5.6 L'usage des transports publics est plus facile pour les personnes handicapées là où le trafic ferroviaire a été encouragé et modernisé. Au Maroc par exemple, le trafic ferroviaire est bien développé et les personnes handicapées peuvent prendre le train lorsque les bâtiments de gare et les quais leur permettent l'accès.

5.7 Il conviendrait de mettre en évidence des exemples positifs d'accessibilité dans le secteur des transports et d'autres projets menés dans le cadre de l'initiative «Conception universelle» dans les pays méditerranéens.

5.8 En Jordanie par exemple, des mesures ont été prises afin que les dispositions juridiques garantissant l'accès des personnes handicapées aux lieux publics soient appliquées au quotidien. L'administration municipale de l'agglomération d'Amman a ainsi organisé une audition de deux jours avec le concours du conseil pour les personnes handicapées. Des initiatives comparables dans toute la région seraient tout à fait souhaitables.

### *Un environnement accessible, moteur pour le secteur touristique*

5.9 Chaque année, plus de 40 millions de touristes se rendent dans les pays partenaires de l'UE dans le bassin méditerranéen. Un environnement accessible et l'application des principes de la conception universelle jouent un rôle très important dans le secteur du tourisme. Le confort et l'accessibilité sont des facteurs importants qui influencent les touristes dans le choix de leur destination de vacances. Ainsi la préférence va-t-elle aux régions où l'on s'efforce déjà de créer un environnement accessible.

5.10 Les principes de la conception universelle devraient être appliqués lors de la mise en œuvre de projets communs, et en particulier de tous les projets financés par l'UE. Il importe également de promouvoir l'accessibilité dans le secteur des transports <http://www.euromedtransport.org>.

5.11 Le rapport du Conseil de l'Europe intitulé «Assurer la pleine participation grâce à la conception universelle» propose une série de bonnes pratiques permettant de mettre à profit un environnement accessible à tous pour favoriser l'insertion des personnes handicapées. Les pays méditerranéens partenaires de l'UE pourraient s'inspirer de ces exemples positifs.

5.12 Le constat qu'un environnement accessible fondé sur les principes de la conception universelle a des répercussions positives sur le développement économique de la société constitue un argument majeur pour inciter les décideurs à œuvrer à la création d'un environnement accessible à tout un chacun, y compris les personnes handicapées.

5.13 Dans le cadre de l'application du principe de la «conception universelle», il convient de prendre en considération les multiples obstacles auxquels sont confrontées les personnes malentendantes et malvoyantes. Ces obstacles doivent être éliminés afin de garantir à tous, dans tous les domaines de la vie, les mêmes droits en ce qui concerne l'accès aux biens et aux services.

## **6. Intensification de la coopération entre l'UE et les pays partenaires méditerranéens au sujet des personnes handicapées**

6.1 Tous les pays partenaires du bassin méditerranéen abritent des représentations de l'Union européenne. Il y est dès lors plus aisé de se familiariser avec les domaines thématiques sectoriels et la politique de l'UE. Les représentations de l'UE devraient montrer l'exemple et faire preuve d'ouverture vis-à-vis des associations de personnes handicapées. Il conviendrait en outre de

veiller à ce que les bâtiments de ces représentations qui sont ouverts au public soient aménagés conformément aux principes de la «conception universelle».

6.2 Depuis le traité d'Amsterdam, en 1999, la lutte contre la discrimination des personnes handicapées figure parmi les thèmes majeurs de l'UE. Un débat est actuellement mené au sujet de la directive européenne contre les discriminations, sur laquelle le CESE a élaboré un avis<sup>(6)</sup>. 2010 est l'année européenne de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Étant donné la situation sociale dans les pays de la Méditerranée, il conviendrait de profiter de cette occasion pour développer plus avant la coopération avec ces États. La société civile et les gouvernements des pays partenaires méditerranéens pourraient être davantage associés aux activités menées dans le cadre des années thématiques.

6.3 Les années thématiques européennes et d'autres initiatives visant à sensibiliser un large public aux priorités de l'Union européenne pourraient être utilisées à des fins de sensibilisation par les organisations de la société civile des pays partenaires du bassin méditerranéen actives dans le domaine social et traitant des questions liées aux droits humains et à la lutte contre les discriminations. Ce travail de sensibilisation revêt en effet une importance majeure afin d'induire une modification des comportements et d'améliorer la qualité de vie des personnes handicapées et d'autres groupes défavorisés.

6.4 La récente proposition de décerner, à l'instar de la capitale européenne de la culture, également le titre de capitale européenne de l'accessibilité universelle, devrait en tout état de cause être intégrée dans le processus euro-méditerranéen, afin que les villes de pays partenaires puissent également briguer ce titre.

6.5 Le CESE considère par ailleurs qu'en investissant dans la recherche et le développement, l'on favoriserait la création de nouveaux dispositifs techniques d'assistance ainsi que de produits et de services fondés sur les TIC, ce qui permettrait d'améliorer la qualité de vie des personnes handicapées, de réduire les coûts sanitaires et sociaux et de faciliter l'accès au marché du travail, notamment en contribuant à créer de nouveaux emplois.

6.6 La promotion de la coopération entre le Forum européen des personnes handicapées (FEPH) et les fédérations de personnes handicapées dans les pays partenaires méditerranéens, ainsi que l'intensification des contacts directs entre les associations de personnes handicapées des États membres de l'UE et des pays partenaires du bassin méditerranéen auraient une incidence positive sur la création d'organisations faitières dans les pays où ce genre de fédération fait encore défaut aujourd'hui.

<sup>(6)</sup> JO C 182 du 04.08.2009, p. 19.

6.7 Le Forum européen des personnes handicapées travaille avec l'Organisation arabe des personnes handicapées, fondée au Caire en 1989 en tant qu'organisation faitière indépendante des associations de la société civile représentant les personnes handicapées dans plusieurs pays. Le président de l'Organisation arabe des personnes handicapées, M. Naser Al-Mahmood,

a participé en qualité de chef de délégation à l'assemblée générale du Forum européen des personnes handicapées, organisée en 2010 à Madrid. Cette coopération revêt une grande importance pour l'amélioration de la situation des personnes handicapées dans les pays partenaires méditerranéens.

Bruxelles, le 16 septembre 2010.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur «La politique de multilinguisme de l'UE»  
(supplément d'avis)**

(2011/C 48/18)

Rapporteuse: **M<sup>me</sup> LE NOUAIL MARLIÈRE**

Le 14 juillet 2009, conformément à l'article 29(a) des modalités d'application de son règlement intérieur, le Comité économique et social européen a décidé d'élaborer un supplément d'avis sur

*«La politique de multilinguisme de l'UE».*

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 9 juillet 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 145 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

## 1. Introduction

1.1 Ces dernières années, le Comité économique et social européen a formulé deux avis à l'intention des institutions européennes sur la stratégie européenne en matière de multilinguisme:

1) Le premier, *«Un nouveau cadre stratégique pour le multilinguisme»* portait sur l'élaboration d'une nouvelle stratégie présentée par la Commission européenne en 2005 <sup>(1)</sup>;

2) Le deuxième répondait à une demande d'avis exploratoire du commissaire L. Orban datée du 4 février 2008, en vue de l'élaboration par la Commission d'une communication sur *«Le multilinguisme: un atout pour l'Europe et un engagement commun»* <sup>(2)</sup>.

1.2 La politique du multilinguisme fait partie des priorités politiques du CESE et du programme de sa Présidence 2008-2010, étant donné qu'elle contribue à l'amélioration de la compétitivité de l'économie, à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne et au renforcement de l'intégration européenne par le dialogue interculturel («l'unité dans la diversité»).

1.3 La politique de multilinguisme définie en 2006 se trouve en phase de développement et de mise en œuvre; le supplément d'avis vise dès lors à suivre les développements en la matière et les mesures prises par la Commission et spécifiquement par la DG EAC, ainsi qu'à compléter et à actualiser les recommandations du CESE, notamment sur la formation tout au long de la vie, la formation pour les adultes et l'emploi et les impacts économiques, culturels et sociaux durables.

<sup>(1)</sup> COM(2005) 596 du 22 novembre 2005. JO C 324 du 30.12.2006, p. 68.

<sup>(2)</sup> COM(2008) 566 du 18 septembre 2008. JO C 77 du 31.3.2009, p. 109.

## 2. Le multilinguisme en Europe: état des lieux

2.1 Le Conseil (Éducation, jeunesse et culture) du 21 novembre 2008 avait adopté des conclusions sur la promotion de la diversité culturelle et du dialogue interculturel dans les relations extérieures de l'Union et de ses États membres ainsi qu'une résolution relative à une stratégie européenne en faveur du multilinguisme <sup>(3)</sup>.

2.2 La Commission et le Conseil avaient retenu plusieurs des propositions faites par le Comité économique et social:

- promotion de la diversité des usages et de l'offre d'enseignement;
- promotion de l'interculturalité et des langues des migrants;
- diffusion des langues européennes dans les relations culturelles avec les pays tiers;
- promotion de l'apprentissage tout au long de la vie et de la diversité dans le domaine économique et dans les entreprises;
- soutien à la traduction et à l'interprétation.

2.3 Depuis, la Commission a mis en place deux plateformes de consultation: l'une à l'intention des associations et ONG actives dans le secteur de l'éducation et de la culture, l'autre à destination des intérêts économiques, à laquelle participent partenaires sociaux et universités <sup>(4)</sup>, ainsi que le CESE comme observateur.

<sup>(3)</sup> JO C 320 du 16.12.2008, p.1.

<sup>(4)</sup> «Plate-forme des entreprises pour le multilinguisme».

2.4 De leur côté, depuis 2006, les syndicats ont organisé ou participé à plusieurs initiatives: conférences sur l'usage des langues au travail, arrêts obtenus de tribunaux pour faire respecter le droit de travailler dans sa propre langue et contre les discriminations, coopérations tournées vers la francophonie (ouverture d'un portail électronique francophone avec les travailleurs du Québec du secteur de l'aéronautique).

2.5 La Commission s'est prévaluée de plusieurs réponses d'organisations syndicales (8) locales et professionnelles à ses consultations publiques, mais n'avait jusqu'à 2009 jamais saisi la Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC) d'une consultation en bonne et due forme.

2.6 Le CESE a participé aux Assises européennes du plurilinguisme organisées à Berlin en juin 2009 par l'Observatoire européen du plurilinguisme, réseau associatif regroupant des entreprises et des universitaires. La CES et des partenaires sociaux sectoriels ont aussi participé à ces assises.

2.7 Au niveau national, on peut mentionner le rapport annuel sur l'emploi de la langue française, présenté au Parlement par le ministère français de la culture et de la communication, dans le cadre de la loi n° 94-665 (5) qui prévoit de dresser un état de la situation du français sur le plan national et sur la présence du français dans les organisations internationales. Le rapport 2009 fait état de la situation du français dans les institutions de l'UE et dans les organisations internationales basées en Afrique. Il porte aussi sur l'usage du français et le plurilinguisme dans les services publics, le monde du travail et les stratégies linguistiques des entreprises, la vie sociale, la communauté scientifique, ainsi que sur l'illettrisme, l'intégration des migrants et la formation des salariés par secteurs publics et privés différenciés.

2.8 La CES va lancer un projet de financement d'une étude d'évaluation et à cette occasion mettra en place une équipe de travail («Task Force») sur le thème «langues et conditions de travail», autour de plusieurs aspects de l'usage de la langue au travail:

- associer les travailleurs de la connaissance, les professeurs et praticiens de l'enseignement pour adultes, mais aussi les interprètes et traducteurs et les scientifiques dans leurs revendications spécifiques et d'intérêt général;
- défendre l'usage de la langue nationale au travail et le respect proportionnel et non discriminant des critères de connaissance de langues étrangères dans l'emploi;

(5) Loi du 4.8.1994 relative à l'emploi de la langue française.

- étudier l'avantage économique que retirent les États dont la langue est la plus utilisée au niveau transnational;

- renforcer les droits des instances comme les comités d'entreprises européens qui ne disposent jusqu'à présent que d'une vingtaine d'heures par an pour la formation linguistique;

- privilégier les aspects de sécurité pour les travailleurs et pour les usagers quant aux moyens mis à leur disposition et aux exigences requises par les employeurs en matière de reconnaissance des qualifications, de compétences linguistiques et de salaires y afférents.

2.9 La Commission (DG EAC) a publié un appel d'offre restreint à l'intention des participants aux plateformes de consultation qu'elle a instituées, en vue de:

- soutenir des projets de services aux entreprises;

- répertorier les formations nécessaires au renforcement des compétences linguistiques, le développement de bonnes pratiques et de proposition concrètes;

- développer des projets permettant de renforcer l'intégration de groupes «désavantagés» comme «les migrants, ceux qui ont abandonné le système scolaire précocement et les seniors»;

- disséminer des méthodes d'apprentissage, des modèles basés sur les nouvelles technologies;

- et d'une manière générale concrétiser les mesures adoptées dans sa stratégie et dans les recommandations du Conseil.

2.10 On peut regretter que tous les *documents de travail des plateformes consultatives* et de *l'appel d'offre relatif à la promotion du multilinguisme* soient publiés dans une seule langue. **Recommandation n° 1 à la Commission: La Commission devrait se montrer exemplaire et efficace et faire preuve d'une certaine cohérence avec sa stratégie de défense et de promotion du multilinguisme auprès du plus grand nombre de citoyens, en respectant les droits fondamentaux des participants aux plateformes consultatives qu'elle a instituées, composées de représentants d'organisations de la société civile et/ou des partenaires sociaux, c'est-à-dire en leur permettant de travailler oralement et concernant les documents écrits dans leur langue ou dans une des langues de l'Union (6) et à cette fin, de recourir au moins à trois ou quatre langues pivots, incluant au moins une langue d'un État membre des élargissements de 2004 et 2007.**

(6) Article 22 de la Charte des droits fondamentaux, notamment «L'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique».

2.11 La Commission a également publié le guide 2010 du «Programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie»<sup>(7)</sup> dont l'objectif spécifique n° 7 vise à promouvoir l'apprentissage des langues et la diversité linguistique. Ce programme intègre quatre programmes sectoriels: COMENIUS, concernant l'enseignement scolaire; ERASMUS, pour l'enseignement supérieur; LEONARD DE VINCI, pour la formation professionnelle et GRUNDTVIG pour l'éducation des adultes, avec diverses dimensions transversales dont «l'activité clé» n° 2 concerne les langues. Outre les pays membres de l'UE, le programme est ouvert à l'EEE, à la Turquie, aux pays et territoires d'Outre-mer, à la République de Croatie et à l'ARYM dans le cadre d'actions relevant de la phase des mesures préparatoires et à des partenaires de pays tiers concernés par la PEV ou «représentant une priorité particulière dans le contexte du développement d'une politique stratégique de dialogue dans l'éducation et la formation ou dans le multilinguisme». Le Comité accorde une grande importance à un cadre européen intégré de référence et d'assurance de la qualité de la formation tout au long de la vie et incite les organisations de la société civile à consulter la première partie du guide disponible. Il attend avec intérêt la deuxième partie pour prendre connaissance de la répartition allouée au multilinguisme, en proportion et en montants. **Recommandation n° 2:** Le Comité fait observer, encore une fois, à la Commission **que malgré les améliorations certaines en rapport des précédents programmes, une vision globale contribuerait à faciliter la compréhension du guide d'accès aux programmes et aux procédures** qui restent complexes et ne favorisent guère la participation des organismes les moins disponibles pour la préparation procédurière et qui peuvent, indépendamment de leur taille ou de leur capacité administrative, présenter un intérêt en matière d'expérience ou d'innovation auprès des bénéficiaires ciblés. Certains établissements publics d'enseignement dénoncent eux aussi les contraintes de procédure ou d'organisation, mal adaptées aux manques de moyens administratifs auxquels ils font face, et l'insuffisance des montants alloués par les programmes pouvant concerner la formation des jeunes interprètes (mobilité, immersion) ou celle de leurs formateurs.

2.12 Le rapport annuel relatif à l'exercice 2008 de la Cour des comptes européenne<sup>(8)</sup> fait état de 1060 millions d'euros alloués au titre des fonds européens pour l'éducation, la culture y compris le multilinguisme, en gestion centralisée (agence européenne) et décentralisée (agences nationales) et des différents contrôles directs et de deuxième ordre exécutés, du fait du grand nombre d'opérateurs directs bénéficiaires, sans toutefois détailler la part affectée au multilinguisme. Il n'est dès lors pas aisé, pour ne pas dire impossible, de connaître les parts respectives européennes et nationales, et globalement les efforts financiers consentis aux différentes facettes d'une stratégie européenne pour le multilinguisme. **De ce fait, la stratégie ne peut être ni évaluée ex ante ni a posteriori, et c'est une faiblesse à laquelle la Commission pourrait envisager dès à présent de remédier. Recommandation n°3: dresser un tableau clair de la situation s'agissant des efforts propres**

(7) [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc78\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc78_fr.htm) – «Le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie».

(8) JO C 269 du 10.11.2009.

**au multilinguisme, budgétés et réalisés, fournis respectivement par les niveaux européen et nationaux.**

### 3. Politique et multilinguisme au CESE

3.1 Le CESE et le CdR, dans le cadre de services conjoints, disposent de leur propre service de traduction (avec un taux d'externalisation, jusqu'à présent, d'environ 4 à 6 %) et ont recours aux services interinstitutionnels de la Commission en matière d'interprétation (SCIC), qui fait appel, dans une proportion de 49 à 52 %, à des interprètes non fonctionnaires freelance pour faire face aux variations saisonnières et tenir compte de la fréquence de recours propre à chaque institution.

3.2 Le CESE et le CdR ont signé chacun un Accord de Service (Service Level Agreement SLA) qui explicite les conditions de mise à disposition des interprètes par le SCIC, les critères de facturation de ces services ainsi que les responsabilités des deux parties. Les conditions de travail et de rémunération des interprètes freelance sont réglées par une Convention Interinstitutionnelle négociée entre les Institutions européennes concernées d'une part, et l'Association Internationale des Interprètes de Conférence (A.I.I.C.), d'autre part.

3.3 Les services conjoints des deux comités ont, pour permettre la *couverture des besoins linguistiques* supplémentaires du fait de 11 nouvelles langues officielles (462 combinaisons possibles), mis en place un *régime de langues pivots*<sup>(9)</sup>, après les élargissements de 2004 et 2007. Par ailleurs, un *code de conduite sur la traduction* a été adopté par les secrétaires généraux des deux comités le 25 mai 2010, permettant notamment, compte tenu du caractère spécifique des documents produits par les assemblées et les administrations respectives, d'établir des priorités et des délais.

3.4 Un projet de dépliant d'information à l'intention des membres et des rapporteurs a été préparé par les services linguistiques, qui souhaitent renforcer la coopération en matière linguistique entre eux-mêmes et les membres. Ce dépliant rappelle notamment l'existence d'un service linguistique personnalisé qui permet d'assister les rapporteurs pour la rédaction de la version originale des documents, particulièrement lorsque les documents ne sont pas rédigés dans la langue maternelle des rapporteurs. Ce dispositif ainsi que la possibilité de faire relire les documents avant transmission aux services de traduction, permettent d'améliorer la qualité des documents et donc, les conditions de travail des traducteurs ainsi que de raccourcir les délais.

(9) 2009-106 du 23.11.2009.

3.5 Cette coopération améliorée en vue d'un meilleur service et de meilleures conditions pour les rapporteurs, les membres et les traducteurs, devrait à moyen terme **inclure les membres dans un groupe de contact qui associe les membres ou leurs représentants, en plus des contacts déjà existants entre services de traduction, services administratifs et secrétariats généraux, afin de mener une réflexion globale, nécessaire, transparente et de plus long terme sur une politique linguistique propre aux Comités, incluant des aspects qualitatifs et quantitatifs (recommandation n° 4).**

#### 4. Observations particulières

4.1 La consultation de l'AIIIC (Association internationale des interprètes de conférences) et de l'Union syndicale des fonctionnaires européens révèle qu'outre la défense des intérêts des professionnels salariés ou indépendants pour les problèmes de quantité de personnel et d'horaires ainsi que de conditions matérielles (espace de travail et cabines), les organisations ont une fonction de régulation de la profession. Les interprètes et traducteurs bénéficient, en vertu des accords négociés avec les institutions européennes, des mêmes droits et traitements que les fonctionnaires occupant les mêmes fonctions, à la différence que les free-lance ne connaissent cette égalité que pour les jours travaillés et mission par mission, ce qui, dans la pratique, implique de facto des différences. Néanmoins, les accords prévoient aussi des normes de qualité des services prestés et les interprètes membres de l'AIIIC ont pour habitude de négocier pour une équipe, lorsque les interprètes auxquels font appel les institutions pour une mission donnée sont membres de l'association. Jusqu'à présent, les institutions européennes, par leur rôle de prescriptrices principales, jouaient un rôle positif et complémentaire à celui de l'AIIIC en matière de normes sociales et professionnelles de la profession.

4.2 Étant donné la diversification de la demande, il s'avère qu'un certain nombre de pratiques voient le jour, certains clients tendant à être moins regardants sur l'accréditation et la qualité, allant jusqu'à accepter des prestations «cabines garnies», dans lesquelles un fournisseur loue le matériel (cabines et appareils d'écoute) et la prestation des interprètes dans une seule et même facturation, avec deux effets:

- d'une part louage illégal de personnel et commission illégale prélevée (l'entreprise n'est pas déclarée comme agence de détachement de personnel et il n'est permis de prélever des commissions sur salaires ni en droit européen ni au regard des conventions internationales);
- d'autre part, un manque de contrôle de la qualité des services prestés qui se réclament de niveau «européen» laissant abusivement entendre le recours à des services d'interprètes qualifiés par les institutions.

4.3 Dans le contexte des Institutions, l'AIIIC avait attiré l'attention de la Direction Générale de l'Interprétation sur certains appels d'offres lancés occasionnellement par des DGs de la Commission pour obtenir des services de conférence comprenant parfois des services d'interprétation, qui ne

suivaient pas les dispositifs de la Convention. Après consultation du Service Juridique, la DG Interprétation a informé les autres directions générales de la Commission de cette démarche.

4.4 La profession d'interprète n'est pas réglementée. L'AIIIC dans ce contexte, fait remarquer que tenant compte de la diversification de la demande (entreprises, secteur social, ...) il peut s'avérer nécessaire d'**entamer une réflexion sur une promotion de la profession en établissant des critères clairs d'utilisation du titre d'interprète (diplôme d'études de niveau universitaire, critères professionnels et d'expérience,...) afin de prévenir l'impact négatif sur l'ensemble de la profession d'interprète et de protéger l'utilisateur ou le client contre des pratiques abusives (facturation élevée de prestations de qualité inférieure à celle annoncée). La Commission pourrait lancer une consultation européenne des partenaires sociaux dans ce sens (recommandation n° 5).** De plus, tous les interlocuteurs institutionnels et free-lance rencontrés – interprètes et traducteurs – s'accordent à reconnaître la nécessité de promouvoir une image positive et attrayante de ces deux professions pour satisfaire le besoin de renouvellement des effectifs à moyen et long termes.

4.5 Le Parlement européen dispose de ses services propres dans les deux domaines et d'un code de conduite<sup>(10)</sup> tout en ayant aussi recours à des professionnels free-lance à concurrence de 40 % et de 22 millions d'euros pour la traduction en 2010.

4.6 Dans le cadre du régime linguistique des institutions, la Cour des comptes européenne a produit deux rapports spéciaux<sup>(11)</sup> sur les dépenses d'interprétation (RS 5/2005) et de traduction (RS 9/2006) du PE, de la Commission et du Conseil.

#### 5. Régime linguistique et diversité culturelle après le Traité de Lisbonne:

5.1 Hormis le nombre de langues, et le cadre linguistique de la transmission des projets d'actes législatifs aux parlements nationaux (Protocole n° 1, article 4), le Traité de Lisbonne n'a pas modifié de manière substantielle le régime linguistique de l'UE, mais confirme l'objectif de respect de la diversité culturelle et linguistique européennes<sup>(12)</sup>.

5.2 Le régime linguistique des institutions de l'Union est fixé sans préjudice des dispositions prévues par le statut de la Cour de justice européenne, par le Conseil statuant à l'unanimité par voie de règlements (article 342 TFUE, ex-article 290 TCE). Le régime linguistique de la CJUE est également fixé par règlement du Conseil statuant à l'unanimité (Protocole n° 3, article 64). L'article 3 TUE (ex-article 2 TUE) dispose entre autre que l'Union «respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen».

<sup>(10)</sup> PE 413.599/BUR du 18.11.2008.

<sup>(11)</sup> JO C 291 du 23.11.2005 et JO C 284 du 21.11.2006.

<sup>(12)</sup> Voir également : PE 431.591.0 «Étude sur les politiques structurelles et de cohésion après le Traité de Lisbonne» du 15.02.2010.

5.3 L'article 55 TUE (ex-article 53 TUE) détermine les langues dans lesquelles est rédigé et traduit le Traité. La déclaration n°16, additive à l'article 55, paragraphe 2 TUE, dispose que «la Conférence estime que la possibilité de traduire les traités dans les langues visées à l'article 55, paragraphe 2<sup>(13)</sup>, contribue à la réalisation de l'objectif énoncé à l'article 3, paragraphe 3, 4<sup>e</sup> alinéa, qui prévoit que l'Union respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique. À cet égard, la Conférence confirme que l'Union est attachée à la diversité culturelle de l'Europe et qu'elle continuera d'accorder une attention particulière à ces langues et à d'autres langues...».

5.4 Au chapitre de non-discrimination et citoyenneté de l'Union (deuxième partie du TFUE), les citoyens de l'Union jouissent du droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue (article 20 TFUE, ex-article 17 TCE).

5.5 Au titre XII, Éducation, Formation professionnelle, Jeunesse et sport, «l'Union contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre États membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action tout en respectant pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif ainsi que leur diversité culturelle et linguistique» (article 165 TFUE, ex-article 149 TCE).

5.6 Dans le domaine de la politique commerciale commune: l'article 207 TFUE (ex-article 133 TCE) au point 4 dispose que «... le Conseil statue également à l'unanimité pour la négociation et la conclusion d'accords: a) dans le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels, lorsque ces accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union; ...»

5.7 La Charte de droits fondamentaux retient la langue dans les motifs de discrimination interdite et interdit «toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle» (article 21) et rappelle à son article 22, que «l'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique».

5.8 **À cet égard, le CESE se devrait lui aussi de privilégier le contenu sur la forme et avant chaque modification de son site web s'assurer que l'ensemble des pages et documents sont accessibles et déjà traduits dans les langues européennes, les budgets consacrés aux modifications de présentation pourraient être partagés avec les services linguistiques qui ont aussi et avant tout autre service une vocation de communication (recommandation n° 6).**

Bruxelles, le 15 septembre 2010.

Le président  
du Comité économique et social européen  
Mario SEPI

---

<sup>(13)</sup> C'est-à-dire "toute autre langue déterminée par les États membres parmi celles qui, en vertu de l'ordre constitutionnel de ces États membres, jouissent du statut de langue officielle sur tout ou partie de leur territoire".

## III

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

465<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 15 ET 16 SEPTEMBRE 2010

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 — Troisième examen stratégique du programme «Mieux légiférer» dans l'Union européenne**

[COM(2009) 15 final]

le

**document de travail de la Commission — Réduire les charges administratives dans l'Union européenne — Annexe au troisième examen stratégique du programme «Mieux légiférer»**

[COM(2009) 16 final]

et le

**document de travail de la Commission — Troisième rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de simplification de l'environnement réglementaire**

[COM(2009) 17 final]

(2011/C 48/19)

Rapporteur: **M. CAPPELLINI**

Corapporteuse: **M<sup>me</sup> ANGELOVA**

Le 15 juillet 2009, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur les documents suivants:

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Troisième examen stratégique du programme “Mieux légiférer” dans l'Union européenne»

COM(2009) 15 final,

«Document de travail de la Commission – Réduire les charges administratives dans l'Union européenne – Annexe au troisième examen stratégique du programme “Mieux légiférer”»

COM(2009) 16 final,

«Document de travail de la Commission – Troisième rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de simplification de l'environnement réglementaire»

COM(2009) 17 final.

La section spécialisée «Marché unique, production, consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 juillet 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 103 voix pour et 2 abstentions.

## 1. Résumé des conclusions et recommandations

1.1 Les entreprises et la société civile ont besoin d'un cadre juridique facile à comprendre et à appliquer. Mieux légiférer contribue à augmenter la compétitivité, en supprimant les frais et charges inutiles de ce cadre juridique.

Le CESE soutient fermement cette politique et considère qu'elle constitue, en ces temps de crise économique, un moyen d'aider les entreprises sans exposer de dépenses ou investissements supplémentaires.

1.2 Mieux légiférer devrait renforcer la qualité, la cohérence et l'application en ce qui concerne la réponse juridique proportionnée et ciblée à apporter aux dysfonctionnements du marché, ainsi que l'agenda UE 2020. Le mieux légiférer peut passer par l'abrogation de réglementations superflues mais ne doit pas être synonyme de déréglementation absolue<sup>(1)</sup>. Son objectif est de simplifier les règles et de les rendre opérantes et moins coûteuses pour les utilisateurs et les contribuables. Le mieux légiférer devrait promouvoir une prise de décision rapide et agissante, encourager une mise en œuvre efficace et assurer un suivi des procédures pour garantir une pleine responsabilité.

1.3 Le mieux légiférer devrait être considéré comme une politique unique et cohérente qui englobe un ensemble complet de principes, tels que celui de «penser aux petits d'abord» du «Small Business Act» (SBA), avec un recours plus régulier et général qu'aujourd'hui au «test des PME». Le CESE propose que cette politique soit globale et cohérente et qu'elle fasse plus systématiquement appel, à cette fin, aux acteurs concernés. Les consultations devraient se fonder sur des priorités transparentes et être authentiques, englobantes et conséquentes.

1.4 Le programme «Mieux légiférer» progresserait considérablement s'il était moins technocratique et davantage étayé par des informations découlant d'une large association de la société civile à tous les niveaux de l'activité réglementaire. Les évaluations d'impact devraient être envoyées à temps aux Conseils économiques, au niveau national et européen, et il conviendrait de mettre à disposition l'intégralité des éléments d'information. Les réglementations communautaires profiteraient des solutions novatrices, du surcroît de la sensibilisation et de légitimité qui découleraient de ces délibérations.

1.5 Privilégier les règlements par rapport aux directives permettrait d'améliorer de manière considérable la transparence, la mise en œuvre et l'application. C'est au cours de la phase de transposition en droit national qu'apparaissent bon nombre de problèmes relatifs à la réglementation. Les États membres ne devraient pas produire de doublon de la législation européenne ou y ajouter de la complexité, et il conviendrait qu'ils fassent l'objet d'un suivi étroit à cet égard, de la part de la Commission et de tous les partenaires sociaux<sup>(2)</sup>.

1.6 Le Comité encourage la Commission à appliquer le programme Mieux légiférer à l'utilisation et à l'administration des Fonds européens par les États membres, en particulier pour

ce qui est d'éviter des règles nationales et des procédures administratives inutiles ou excessives qui gênent l'allocation correcte et rapide de ces ressources<sup>(3)</sup>.

1.7 Le CESE pourrait soutenir le mieux légiférer en relayant tout à la fois les réussites et les défis de cette politique auprès de la société civile et d'autres organes. Cette démarche apporterait une preuve tangible du rôle du CESE dans la démocratie participative, tel qu'il est décrit à l'article 11 du traité de Lisbonne<sup>(4)</sup>.

## 2. Mieux légiférer: présentation

2.1 La réglementation est un instrument central de la politique de l'UE. Les mécanismes juridiques de l'UE ont permis de réaliser le marché unique européen, amélioré la compétitivité et élargi le choix des consommateurs et la protection dont ils bénéficient, fait baisser les frais de transaction, assuré la protection de l'environnement et apporté un large éventail d'autres avantages pour les entreprises et les citoyens de l'Union européenne. Ils ont aussi instauré une sécurité juridique sur le marché en remplaçant tout le spectre des réglementations nationales par des ensembles claires de règles communes, auxquelles les entreprises peuvent s'adapter et se conformer et dont les citoyens, les salariés et les consommateurs peuvent, eux aussi, profiter partout en Europe.

2.2 À la suite du succès de sa réforme, la demande pour que la réglementation joue un rôle dans la gestion de risques non économiques s'est faite plus forte. S'il n'est pas nouveau qu'il en soit fait usage pour réaliser des objectifs sociaux dans les États membres, le développement d'un comportement d'intervention réglementaire à l'échelon européen présente des problèmes de mise en œuvre, de chevauchement, de surenchère législative et de malentendus. Des réglementations peuvent aussi faire obstacle à l'utilisation d'instruments non réglementaires. La crédibilité de l'UE dépend de la mise en œuvre coordonnée de ses politiques: une stratégie du mieux légiférer est donc essentielle à présent.

2.3 Mieux légiférer devrait renforcer la qualité, la cohérence et l'application en ce qui concerne la réponse juridique proportionnée à fournir aux dysfonctionnements des marchés, lesquels ne produisent pas toujours les résultats optimaux et s'avèrent bien souvent incapables de refléter tous les coûts externes. Pour remédier à la mauvaise répartition des ressources qui en résulte, il faut protéger efficacement les intérêts des utilisateurs clés (tels que les consommateurs, les travailleurs, et les petites et moyennes entreprises), gérer les risques fondamentaux (environnementaux, sanitaires, sécuritaires et sociaux), tout en préservant pleinement la compétitivité et l'esprit d'entreprise. Ainsi, l'on ne devrait jamais considérer que le mieux légiférer équivaille à déréglementer, même si son objectif est de simplifier les règles et de les rendre opérantes et moins coûteuses pour les utilisateurs et les contribuables. L'état de droit est la pierre angulaire de toute société organisée mais s'il est mal conçu, il peut gêner son bon fonctionnement et engendrer une inégalité de traitement pour les citoyens, les travailleurs et les entreprises.

<sup>(1)</sup> JO C 175, 28.7.2009, p. 26, paragraphe 4.4; JO C 24, 31.1.2006, p. 39; JO C 93, 27.4.2007, p. 25.

<sup>(2)</sup> JO C 277, 17.11.2009, p. 6; JO C 24, 31.1.2006, p. 52; JO C 204, 9.8.2008, p. 9; JO C 93, 27.4.2007, p. 25.

<sup>(3)</sup> Par exemple sur les aides d'État ou sur les marchés publics appliqués aux entreprises.

<sup>(4)</sup> JO C 354 du 28.12.2010, p. 59.

2.4 Il est essentiel de mener une consultation adéquate. Une réglementation bien conçue et bien ciblée est un facteur de certitude, en ce qu'elle assure clarté et cohérence dans les règles et facilite leur respect et leur application. Elle doit exposer quels sont ses objectifs, ainsi que la manière la plus efficace et, la moins lourde et onéreuse de les réaliser. Des données améliorées, se fondant sur un éventail plus large d'indicateurs, apportent une contribution en ce sens mais la plupart des politiques ne peuvent pas être jugées à cette seule aune. Une large consultation des parties concernées et des experts joue un rôle essentiel pour trouver un équilibre entre la réalisation des objectifs de l'action et la limitation des charges administratives qui pèsent sur les entreprises et les personnes. À défaut d'atteindre pareil équilibre, on risque d'aboutir à des règles complexes, qui seront difficiles à utiliser, à respecter ou à faire appliquer et susceptibles d'entraîner des coûts disproportionnés. Si la consultation est améliorée, la sensibilisation et, partant, l'application, progresseront.

### 3. Les mesures proposées par la Commission

3.1 Le troisième rapport de la Commission sur la mise en œuvre de sa communication de 2005 <sup>(5)</sup> examine les progrès accomplis pour améliorer la législation existante, réduire les charges administratives pour les entreprises et les personnes et consolider de nouvelles initiatives qui promeuvent une culture d'amélioration de la réglementation.

3.2 Le rapport présente les résultats obtenus, ainsi que de nouveaux objectifs relatifs au processus de mise à jour, de modernisation et de simplification <sup>(6)</sup>. La communication estime que la simplification dans les treize domaines prioritaires établis en 2007 réduira les dépenses administratives de 115 à 130 milliards d'euros. Exempter les PME des obligations de déclaration statistique permettra d'économiser plus de 200 milliards d'euros à partir de 2010. L'élimination des obstacles à la facturation électronique en vertu de la directive TVA et la création d'un environnement sans support papier dans les douanes de l'UE produiront également des économies significatives.

3.3 Le rapport met en exergue la manière dont les analyses d'impact intégrées améliorent la qualité et la cohérence du cadre juridique de l'UE. Ce mécanisme d'analyse d'impact sera encore amélioré et renforcé. Le document souligne qu'il y a lieu de faire du mieux légiférer une priorité à tous les niveaux de l'UE, ainsi que dans toutes les institutions et tous les organes. La coopération avec les États membres pour améliorer l'application du droit communautaire est également essentielle, même si les avancées ont été jusqu'ici limitées. Le rapport souligne également la nécessité d'instaurer une coopération renforcée avec les partenaires commerciaux de l'UE et de parvenir à une convergence pour mettre en place une réglementation mondiale en configurant l'agenda du G-20 dans ce domaine.

3.4 Le CESE accueille favorablement les résultats de la Commission et ses nouvelles priorités pour améliorer l'efficacité. L'engagement à poursuivre cette politique contribue à la compé-

titivité et à la création d'emploi et favorisera, par conséquent, la relance économique mais il est aussi nécessaire de nouer d'urgence et plus largement le dialogue avec ceux qui bénéficient de ces politiques.

### 4. Mieux légiférer et élaboration des politiques de l'UE

4.1 Mieux légiférer constitue une politique à part entière, dont l'objectif est, en agissant de façon globale et coordonnée, de réduire les charges pour les entreprises et de transformer le processus législatif en instrument efficace pour répondre aux besoins de la société de façon proportionnée et fonctionnelle. Ce processus devrait englober un ensemble complet de principes, tels ceux de «penser aux petits d'abord» du «Small Business Act», de choisir des priorités de manière transparente, en collaboration étroite avec les parties prenantes et en les consultant de manière étendue, de prendre des décisions rapides et efficaces et de suivre la mise en œuvre et les procédures pour garantir une pleine responsabilité.

4.2 Il y a lieu de poursuivre le programme «Mieux légiférer» de manière plus cohérente et complète car des initiatives isolées ne sont pas porteuses de valeur ajoutée. La communication fournit une description de ses mesures et plans spécifiques mais échoue à donner un aperçu de la façon dont ces projets s'articulent et répondent aux points faibles repérés dans le programme d'origine <sup>(7)</sup>. Pour que le programme «Mieux légiférer» soit cohérent, il doit être plus clair quant aux modalités de son élaboration. Le CESE estime que toutes les institutions de l'UE, et notamment la Commission où les résultats peuvent être variables, devraient résoudre ce problème ensemble.

4.3 L'amélioration de la législation existante implique davantage que de raccourcir le Journal officiel et faire baisser le nombre de textes. Le CESE salue donc l'engagement de la Commission à s'orienter vers une approche plus intégrée qui se concentre sur les chevauchements, les actes législatifs redondants, les lacunes, les incohérences et, surtout, la réduction des charges administratives <sup>(8)</sup>. Les grands champs d'intervention dans ce domaine sont de réduire efficacement les exigences d'information ou de publicité, notamment pour les PME, dans des domaines comme les statistiques, la TVA ou le droit des sociétés. Le CESE soutient la dynamique générale qui sous-tend les nouvelles étapes pour simplifier, mettre à jour et améliorer la législation existante.

4.4 Le CESE se félicite de l'examen entrepris dans le cadre du processus d'évaluation d'impact, dans la mesure où il permet de juger de manière plus globale si de nouvelles règles sont nécessaires. Il félicite également le comité des évaluations d'impact pour la qualité de ses résultats. Le contrôle indépendant effectué par cet organe, ainsi que sa transparence et une large consultation des parties prenantes, sont des éléments essentiels pour mieux légiférer. Le CESE approuve les améliorations envisagées dans le cadre de cette ligne d'action.

4.5 Toutefois, il est clair que le processus d'examen entrepris par la Commission doit être parachevé par une conclusion

<sup>(5)</sup> COM(2005) 535 final, 25.10.2005.

<sup>(6)</sup> Y compris, le programme glissant de simplification, l'examen analytique de l'acquis, la codification et la refonte, l'abrogation des actes obsolètes, entre autres.

<sup>(7)</sup> COM(2005) 535 final, 25.10.2005; COM(2007) 23 final, 24.1.2007.

<sup>(8)</sup> COM(2009) 16 final.

politique sur cette question<sup>(9)</sup>. Sa communication est dépourvue de toute mention en ce sens, de sorte que l'on peut se demander si elle ne considère pas qu'elle a déjà entrepris cette tâche.

## 5. Mieux légiférer dans les États membres

5.1 Le CESE note avec quelque inquiétude que les projets visant à coordonner les efforts avec les États membres sont à la traîne. Ce retard réduit l'efficacité de l'initiative. Les États membres doivent effectuer des évaluations d'impacts avant d'adopter des réglementations et, si possible, à chaque fois que des changements importants sont introduits, et il convient que leurs organes nationaux d'évaluation d'impact soient davantage associés aux discussions d'échelon européen. La coordination des programmes nationaux de réduction des lourdeurs administratives est essentielle et tout retard en la matière menace la compétitivité de l'économie européenne. La promotion de ce programme devrait être considérée comme une question d'intérêt commun.

5.2 Mieux légiférer ne devrait pas se réduire à améliorer la production législative ou à prévenir l'inflation de textes de lois. Il y a lieu de réfléchir à des voies substitutives, qui permettent d'atteindre des résultats similaires en promouvant la corégulation et une utilisation plus large des codes de conduite au moyen de méthodes délibératives<sup>(10)</sup>. La normalisation des exigences techniques fournit des exemples de bonnes pratiques: ce problème complexe a été traité sans recours à de pesantes directives d'harmonisation, qui ne suivent pas le rythme des besoins des consommateurs et des entreprises. Les réalisations obtenues dans le secteur des biens industriels devraient se refléter dans d'autres domaines d'activités, en particulier les services<sup>(11)</sup>.

5.3 Tant que la Commission ne parvient pas à promouvoir une telle activité complémentaire, le fossé est comblé par un nombre croissant de règles nationales, lesquelles portent atteinte à la cohérence du marché intérieur. Il conviendrait d'éviter les actes législatifs nationaux qui prêtent à ambiguïté. À cet égard, il y aurait lieu d'encourager l'échange de bonnes pratiques et l'étalement des performances entre les États membres. Mieux légiférer ne peut produire d'avantages tangibles pour les citoyens que si les pouvoirs publics nationaux sont pleinement associés au processus. La transposition devrait se dérouler dans le respect du souci de simplification et d'amélioration du processus législatif, en bloquant toute réintroduction d'obstacles et de charges par des voies détournées.

5.4 Les avancées acquises grâce au marché intérieur sont trop souvent neutralisées par des obstacles soulevés au niveau national. Les résultats de l'inventaire montrent qu'*«une part très importante des charges administratives semble découler de pratiques administratives inefficaces dans les secteurs tant public que privé (entre 30 et 40 %)»*<sup>(12)</sup>. Cependant, la communication ne fournit aucune indication sur ces pratiques, ni n'envisage de mesures pour compenser de telles tendances injustifiées. Le CESE craint que les exigences supplémentaires imposées par le

biais de la transposition des directives en droit national ne compromettent l'application de règles communes dans l'ensemble du marché intérieur. Le CESE estime qu'il faudrait faire davantage à l'échelon européen pour réduire le champ des charges potentielles qui peuvent être introduites par les pouvoirs publics nationaux. Il apparaît essentiel d'adopter une approche plus globale de l'amélioration du processus législatif, qui y associe étroitement les pouvoirs publics nationaux ainsi que les organismes et acteurs privés. Les directives devraient traiter non seulement des exigences minimales mais aussi des limites à fixer au pouvoir législatif discrétionnaire des États membres. Les règles dans le domaine des télécommunications fournissent un exemple de situation où des limitations de ce type ont été imposées pour réfréner une telle action unilatérale.

5.5 Le CESE estime également que les États membres devraient s'abstenir de transposer les règles européennes qui ne doivent pas nécessairement trouver un pendant en droit national, car une telle transposition est un facteur d'incertitude et peut mener à des incohérences. Le programme d'origine, en 2005, proposait de modifier les directives en les remplaçant par des règlements chaque fois que cette conversion s'avérerait opportune et réalisable en vertu du traité. L'idée n'a pas été approfondie et la communication n'y fait pas référence. Les règlements sont porteurs d'une plus grande sécurité, induisent une égalité de traitement et sont à même de garantir une mise en œuvre simultanée des mesures, que les directives sont bien souvent incapables d'assurer. Lorsque des règlements ou des lignes directrices concernant les aides d'État font l'objet d'une transposition en droit national qui donne lieu à des divergences de formulation ou de sens, la Commission devrait fournir des orientations aux États membres. Dans certains cas, la possibilité de recourir au vingt-huitième régime pourrait être envisagée<sup>(13)</sup>.

## 6. Un rôle accru pour la société civile et les partenaires sociaux dans Mieux légiférer

6.1 Le CESE a mené une analyse approfondie du programme «Mieux légiférer» et y a consacré beaucoup de temps. Il a produit des avis, tant généraux que ciblés, sur l'amélioration de la législation de l'UE et a mis en question des propositions de la Commission. Il a avancé des propositions précises pour renforcer le cadre juridique européen sur la manière d'améliorer les procédures législatives et la législation de l'UE et sa mise en œuvre<sup>(14)</sup>. Il a prôné une approche intégrée de la législation, en insistant sur l'importance que revêtent une démarche volontariste, une amélioration de la transparence et de la consultation et une responsabilité institutionnelle<sup>(15)</sup>. Il a également étendu le programme «Mieux légiférer» pour qu'il aborde la législation nationale, s'agissant là du pendant indispensable au volet européen de ce processus<sup>(16)</sup>.

6.2 L'Observatoire du marché unique (OMU) du CESE a relayé les points de vue et les initiatives des parties prenantes, afin d'exposer des bonnes pratiques en matière d'amélioration de la législation. En tant que forum institutionnel d'expression de la société civile organisée, cette instance a étroitement coopéré avec les institutions de l'UE, la Commission en particulier, en offrant des conseils et un appui sur les questions

<sup>(9)</sup> Paragraphe 6.2 de COM(2009) 17 final.

<sup>(10)</sup> JO C 175, 28.7.2009, p. 26.

<sup>(11)</sup> COM(2005) 535 final du 25.10.2005, par. 3 d.

<sup>(12)</sup> Cf. paragraphe 2.3 du document COM(2009) 16 final.

<sup>(13)</sup> CESE 758/2010 (INT/499, pas encore paru au JO).

<sup>(14)</sup> JO C 24, 31.1.2006, p. 39, JO C 24, 31.1.2006, p. 52.

<sup>(15)</sup> JO C 175, 28.7.2009, p. 26.

<sup>(16)</sup> JO C 277, 17.11.2009, p. 6.

relatives au programme «Mieux légiférer». Le présent avis capitalise sur l'acquis des contributions précédentes, de la coopération menée en continu et des bonnes pratiques.

6.3 L'article 11 du traité sur l'Union européenne confère au CESE un rôle particulier dans la concrétisation du dialogue vertical et horizontal<sup>(17)</sup>. La consultation des acteurs concernés en matière de réduction des charges administratives n'atteint toujours pas un niveau satisfaisant. Si le Groupe de haut niveau de parties prenantes indépendantes apporte une contribution utile, il conviendrait que les associations et organisations européennes qui représentent les parties prenantes les plus importantes – employeurs, salariés, consommateurs, défenseurs de l'environnement et intérêts divers – participent davantage au processus de consultation. Il n'y a eu que 148 propositions effectuées en ligne et 237 idées de suppressions de lourdeurs administratives qui ont été soumises dans des rapports et lettres<sup>(18)</sup>. Les groupes de la société civile doivent être davantage associés au programme «Mieux légiférer»: ils s'investissent plus largement, font connaître son utilité aux citoyens, aux entreprises et aux travailleurs et insistent sur l'engagement de l'Europe à concevoir des politiques faciles à comprendre et à utiliser.

6.4 À cet égard, la communication affiche une présentation trop technocratique. Elle ne relaie pas suffisamment les avantages de la dynamique Mieux légiférer auprès des citoyens et des entreprises d'Europe. La société civile organisée peut apporter sa contribution, en diffusant les résultats et en exprimant clairement la demande en faveur d'une politique qui effectue le suivi des principes de Mieux légiférer tout en en promouvant la mise en œuvre à l'échelon national et au niveau de l'UE<sup>(19)</sup>.

6.5 Le CESE estime qu'il conviendrait de rechercher une participation plus étroite de la société civile afin d'obtenir une vue d'ensemble plus équilibrée. Trop souvent, les parties prenantes représentent des intérêts particuliers qu'il faut articuler avec d'autres, plus généraux, ressortissant à la société civile dans son ensemble. L'OMU et le Comité des régions jouent déjà un rôle actif à cet égard et le CESE réitère sa volonté d'être plus étroitement associé à la production de données solides pour étayer les décisions.

6.6 Le CESE partage le point de vue selon lequel il est nécessaire que toutes les institutions de l'UE coordonnent leurs approches vis-à-vis du programme Mieux légiférer. Il est essentiel que les mesures de simplification soient adoptées rapidement par les organes législatifs, tout comme il importe que

soient apportées aux propositions d'origine des modifications qui indiquent clairement les coûts et les avantages de leur respect.

6.7 Il convient donc que les évaluations d'impact soient entreprises sur un mode global et comparatif, quelle que soit l'institution qui les mène. Il y a lieu qu'elles développent une série de jeux de données, afin d'explorer l'impact des législations sur tout le spectre des intérêts économiques, sociaux et environnementaux.

6.8 Le CESE propose que la démarche du «Mieux légiférer» s'appuie davantage sur le secteur de l'enseignement supérieur pour étendre sa base de données par l'élaboration d'évaluations d'impact. Les universitaires entreprennent des recherches et apprennent aux étudiants à produire des informations objectives, de haute qualité, qui sont souvent validées au moyen d'une évaluation entrer pairs. Toutefois, ce travail est, pour une bonne part, négligé par les débats politiques, alors qu'il améliorerait la capacité du programme «Mieux légiférer» à produire des résultats et contribuerait à engager le dialogue avec de plus larges segments de la société européenne.

## 7. Questions spécifiques

7.1 L'efficacité de la mise en œuvre des Fonds européens est souvent entravée par des réglementations nationales sur les aides d'État ou les marchés publics qui vont bien au-delà des exigences communautaires. Le CESE invite la Commission à donner la priorité à l'amélioration du cadre juridique régissant les Fonds européens, afin de traiter cette question. La faiblesse du taux d'absorption et la mauvaise qualité de l'allocation des ressources démontrent que les Fonds européens pâtissent des barrières imposées par la législation nationale.

7.2 Le CESE accueille favorablement le souhait de façonner la réglementation mondiale qui est mentionné dans la communication, tout comme les mesures pratiques prises pour assurer une meilleure coopération avec nos partenaires commerciaux. L'Europe devrait jouer un rôle moteur dans ce domaine en offrant son expertise pour que soit développé un environnement réglementaire mondial plus intégré et cohérent. Elle est en train d'exercer une influence déterminante dans la définition des réformes financières et devrait poursuivre ses efforts dans tous les domaines, tout particulièrement en facilitant le commerce par l'instauration de normes communes et en améliorant la sécurité juridique pour les entreprises et les investissements directs dans le monde.

Bruxelles, le 15 septembre 2010.

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

<sup>(17)</sup> JO C 354 du 28.12.2010, p. 59 (Article 11).

<sup>(18)</sup> D'après le paragraphe 5.1 du document COM(2009) 16 final.

<sup>(19)</sup> JO C 204, 9.8.2008, p. 9.

**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 — «Préparer notre avenir: développer une stratégie commune pour les technologies clés génériques dans l'UE»**

COM(2009) 512 final

(2011/C 48/20)

Rapporteur: **M. MORGAN**

Le 30 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 "Préparer notre avenir: développer une stratégie commune pour les technologies clés génériques dans l'UE"»*

COM(2009) 512 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 juillet 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 112 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite qu'il soit proposé de mettre l'accent sur les technologies clés génériques. Il confirme également la nécessité d'une R&D puissante axée sur les technologies clés génériques dans les universités et les centres de recherche, afin de stimuler le développement de ces technologies et de soutenir leur mise en œuvre sur le plan commercial et industriel.

1.2 En l'état actuel, cette proposition semble néanmoins n'être qu'une nouvelle initiative de l'UE parmi tant d'autres visant à améliorer l'innovation et l'intensité de la R&D sur le marché intérieur. Les précédentes tentatives n'ont pas été couronnées de succès, comme le montre l'état de la situation exposé dans l'analyse de la Commission (voir paragraphe 3.8 ci-dessous). Il convient d'adopter une nouvelle approche.

1.3 La communication affirme que «bien que la R&D nécessaire et ses applications spécifiques soient essentiellement du ressort des entreprises, les responsables politiques doivent mettre en place les conditions cadres et les instruments de soutien appropriés afin de renforcer les capacités industrielles de l'UE en matière de développement des technologies clés génériques». Cette responsabilité incombe aux États membres, toutefois le CESE estime qu'une telle approche pose problème car, comme l'explique la cinquième partie, les États membres ne disposent pas d'un nombre suffisant d'entreprises à la pointe des hautes technologies pour exploiter de manière adéquate les technologies clés génériques.

1.4 Étant donné que l'éventail des grandes entreprises de technologies de pointe est incomplet, les petites et moyennes entreprises (PME) de l'UE sont confrontées à des problèmes spécifiques. Certaines PME sont d'abord de petites structures, puis deviennent des acteurs d'envergure au niveau international. La plupart des jeunes entreprises («start ups») de haute techno-

logie ont besoin d'avoir une relation avec une grande entreprise afin de s'appuyer sur elle pour se développer et survivre. Beaucoup d'entre elles sont ensuite rachetées par de grandes entreprises qui complètent ainsi leurs propres efforts de R&D. En l'absence d'entreprises de haute technologie, ce sont les sociétés américaines et asiatiques qui deviennent les partenaires puis les propriétaires des PME européennes.

1.5 La communication laisse implicitement entendre que les intérêts de l'UE sont bien définis et compris, mais en réalité ils ne le sont pas. La plupart des entreprises technologiques sont des multinationales ou opèrent à l'échelle mondiale. Peu importe où se trouve le siège et où intervient la cotation en bourse. Les actionnaires sont des entités internationales. Les maillons de la chaîne de valeur que forment la recherche fondamentale, le développement du produit, la fabrication et l'assemblage de celui-ci peuvent se trouver sur des continents différents. L'on peut acquérir la technologie dont on a besoin quel que soit l'endroit où elle se trouve. La gestion de la marque et les ventes interviennent au niveau mondial. En effet, tous les produits sont disponibles partout.

1.6 Dans ce magma d'intérêts, où se trouve celui de l'UE? Il dépend de la manière dont les États membres réussiront à stimuler les entreprises. Il faut que davantage d'entreprises tirent parti des technologies clés génériques. Il convient d'encourager la création d'entreprises dans ce domaine, d'aider les entreprises existantes à se développer, et d'attirer des investissements étrangers. Il faut réveiller la culture d'entreprise qui existe en Europe. Depuis le traité de Rome et, ultérieurement, l'Acte unique européen, l'UE n'a pas réussi à suivre le reste du monde dans la course technologique. Les technologies clés génériques offrent à l'Europe ce qui est probablement sa dernière chance de prendre les devants dans le domaine des produits et services de haute technologie.

1.7 Pour réussir, cette politique devra s'appuyer sur un accroissement des opérations manufacturières en Europe et sur un changement de modèle économique. L'idée que la production industrielle peut être sous-traitée à des pays en développement n'est plus soutenable. L'ingénierie et les techniques de production sont des facteurs essentiels à l'innovation qui est inhérente aux produits de haute technologie. Cette source d'avantage concurrentiel doit être réintégré en Europe et les jeunes entreprises dans le domaine des nouvelles technologies doivent se développer. De plus, l'Europe a besoin de créer des emplois.

1.8 Le CESE souligne la nécessité d'un juste équilibre entre la recherche appliquée et la recherche fondamentale. La recherche fondamentale constitue la graine qui doit donner naissance aux innovations durables à long terme et aux nouvelles technologies clés génériques. De même, un juste équilibre entre recherche appliquée et recherche fondamentale est important pour attirer des chercheurs de haut niveau.

1.9 Il est difficile de mettre en œuvre une stratégie centrée sur l'Europe dans un marché mondialisé. Le CESE note que la communication ne contient aucun élément relatif à des mesures de performance, des objectifs ou des dates-cibles qui pourraient permettre d'évaluer le résultat de cette initiative. La première tâche du groupe de haut niveau devra être de préciser ce programme.

1.10 La quatrième partie du présent avis répond à chacune des propositions de la politique relative aux technologies clés génériques. En somme, les principaux points sont les suivants:

- faire face aux lacunes du marché intérieur pour encourager les entreprises et mettre en place une stratégie industrielle afin de remédier au considérable déficit dont souffre l'Europe en matière d'entreprises de haute technologie;
- faire revenir la production industrielle en Europe et garantir le développement de nouvelles entreprises;
- permettre aux entreprises d'obtenir plus facilement des financements pour développer des technologies innovantes;
- prévoir des incitations financières pour que l'UE devienne une région favorable aux innovations en matière de technologies clés génériques et aux entreprises de ce même domaine;
- susciter une réforme radicale des écoles et des universités afin de fournir les compétences nécessaires;
- encourager la constitution de pôles d'innovation composés d'entreprises de haute technologie autour des universités et des centres de recherche;
- reconnaître que le monde a changé et adopter des politiques commerciales agressives au niveau international;
- veiller à ce que cette initiative soit globale, qu'elle fédère toutes les initiatives connexes de l'ensemble des directions générales.

1.11 La Commission s'inquiète à juste titre du fait qu'en l'absence d'une information correcte, l'opinion publique peut

être victime de désinformation et s'opposer, sans fondement raisonnable, à l'introduction de produits ou de services basés sur des technologies clés génériques. Le CESE souhaite apporter son soutien à l'engagement de la société civile afin que les progrès qui sont nécessaires puissent être accomplis. Il convient en toute priorité d'intéresser les citoyens en général, et plus particulièrement les jeunes, aux applications extraordinaires de la science et de la technologie que nous côtoyons chaque jour – qu'il s'agisse de la stupéfiante convergence des technologies, médias et télécommunications<sup>(1)</sup> telle qu'incarquée par la gamme de produits iPhone, ou de la chaîne de processus biologiques, chimiques, physiques et logistiques mis en œuvre pour produire notre nourriture, en passant par le four à micro-ondes. L'Europe a besoin de davantage de chercheurs qui se donnent pour mission de changer le monde.

1.12 Dans le même temps, le CESE insiste sur l'importance d'adopter une approche conforme au principe de précaution face aux évolutions des technologies clés génériques afin que, malgré l'existence d'un risque, les problèmes climatiques, sanitaires et sociaux soient limités et que le développement devienne durable. Il faut certes prendre des risques en matière de recherche pour ne pas entraver le progrès et les découvertes, mais quand les applications des technologies clés génériques seront produites en grande série, le CESE souhaite qu'elles ne compromettent ni le bien-être de la population, ni la durabilité de l'environnement.

## 2. Introduction

2.1 Dans la première section de la communication il est écrit que «l'UE a [...] besoin de solides performances en matière d'innovation afin de se doter de tous les moyens nécessaires pour relever les principaux défis sociétaux qui l'attendent». La Commission européenne invite les États membres à convenir de l'importance de déployer les technologies clés génériques dans l'UE. Cet accord est indispensable pour faire de l'UE un terrain d'innovation fertile. Il l'est d'autant plus si l'Europe souhaite devenir un acteur international clé traduisant son engagement en gains sociaux à l'intérieur de ses frontières et au-delà.

2.2 La Commission a suggéré que soit créé un groupe d'experts de haut niveau chargé d'examiner les domaines d'action énumérés dans la quatrième partie ci-dessous. Ce groupe a désormais été créé. Ses membres sont des experts économiques et universitaires des États membres. Afin de créer des synergies, il devrait coopérer avec d'autres groupes d'experts de haut niveau, les groupes d'experts de la Commission et d'autres organes du secteur technologique.

2.3 Le groupe devrait:

- examiner la situation concurrentielle des technologies concernées au sein de l'UE en mettant particulièrement l'accent sur le déploiement industriel et l'adéquation avec les défis de nature sociétale;
- analyser en profondeur les capacités de recherche et de développement (R&D) des secteurs public et privé en matière de technologies clés génériques au sein de l'UE;

<sup>(1)</sup> Ou TMT: Telecommunications, media and (information) technology.

— proposer des recommandations politiques spécifiques en vue d'un déploiement industriel plus efficace des technologies clés génériques dans l'UE.

Le CESE souhaite que les travaux du groupe soient fondés sur la prévoyance, l'ambition, et une approche globale.

### 3. Technologies clés génériques

3.1 Les technologies clés génériques suivantes ont été identifiées comme présentant le plus grand intérêt stratégique:

3.2 *Nanotechnologies* est un terme générique qui couvre la conception, la caractérisation, la production et l'application de structures, dispositifs et systèmes par le contrôle de la forme et de la taille à une échelle nanométrique.

3.3 *La micro- et la nanoélectronique* désigne l'utilisation de composants semi-conducteurs et de sous-systèmes électroniques hautement miniaturisés et leur incorporation dans des produits et des systèmes de dimensions supérieures.

3.4 *La photonique* est un domaine multidisciplinaire qui englobe la génération, la détection et la gestion de la lumière.

3.5 *Les technologies de matériaux avancés* permettent de remplacer les matériaux existants par des alternatives moins onéreuses et apportent une nouvelle valeur ajoutée accrue aux produits et aux services. Dans le même temps, ces technologies permettent de réduire la dépendance par rapport aux ressources ainsi que les risques pour l'environnement et les déchets produits.

3.6 *La biotechnologie industrielle* correspond à l'utilisation de microorganismes ou de leurs composantes, par exemple d'enzymes, pour générer des produits et des substances ayant une utilité industrielle ainsi que des éléments chimiques dotés de propriétés qui ne peuvent pas être obtenues grâce aux processus pétrochimiques traditionnels.

3.7 Parvenir à un accord au niveau de l'UE sur le choix des technologies clés génériques est l'objectif premier de la communication. Le choix des technologies déterminera les logiciels qui seront consacrés à ces mêmes technologies et à leurs applications. Le CESE est disposé à laisser au groupe d'experts de haut niveau le soin de compléter le cas échéant la liste des technologies. Il suggère de prêter attention aux systèmes informatiques à haute performance et à la «science de la simulation».

3.8 Selon la Commission, d'importants obstacles empêchent l'UE de développer davantage les technologies clés génériques. S'agissant de la commercialisation et de l'exploitation des nanotechnologies, de certains aspects de la photonique, de la biotechnologie et des matériaux semi-conducteurs, elle fait preuve d'une efficacité moindre que les États-Unis ou que certains pays asiatiques. Dans tous ces domaines, les pouvoirs publics consentent d'importants efforts pour soutenir la R&D mais ces initiatives ne sont pas suffisamment concrétisées par des gains économiques ou sociaux. Il y a plusieurs raisons qui expliquent cela:

— L'UE ne tire pas suffisamment parti de ses propres résultats en matière de R&D.

— Les technologies clés génériques sont souvent mal connues ou mal comprises par le grand public.

— Il y a une pénurie de main-d'œuvre qualifiée adaptée à la nature multidisciplinaire des technologies clés génériques.

— Les niveaux de capital-risque et d'investissements privés mis à la disposition des technologies clés génériques restent comparativement faibles.

— La fragmentation des efforts politiques de l'UE est souvent due à un manque de vision à long terme et de coordination.

— Dans certains pays tiers, les technologies clés génériques peuvent bénéficier d'aides publiques qui sont souvent opaques et doivent être mieux comprises dans l'UE.

### 4. Propositions politiques

4.1 Pour assurer le déploiement efficace des technologies clés génériques, il convient de tenir compte d'une dizaine d'aspects politiques. Dans les paragraphes qui suivent, les parties du texte indiquées en italique correspondent au contenu de la proposition de la Commission.

4.2 Privilégier les technologies clés génériques:

— L'un des objectifs essentiels de l'aide publique à la R&D et à l'innovation doit être de garantir que le flux d'innovation est maintenu, surtout dans le contexte du ralentissement économique, et l'adoption de technologies facilitée.

4.2.1 Le CESE soutient pleinement la proposition qui vise à renforcer les programmes bénéficiant de financements publics afin de compenser l'impact de la crise sur le développement technologique. La contraction des profits des entreprises empêche sans nul doute ces dernières à investir dans la R&D. L'accent mis sur la collaboration dans le cadre de mécanismes de financement de l'UE constitue souvent un handicap insurmontable pour les jeunes entreprises de petite taille du secteur des hautes technologies, engagées avec ferveur dans leur mission. Les fonds publics devraient être disponibles sans conditions afin que des capitaux d'amorçage puissent être apportés aux innovateurs et aux entrepreneurs qui travaillent sur la preuve du concept.

4.3 Privilégier le transfert de technologies et les chaînes d'approvisionnement à l'échelle de l'UE:

— Le processus de transfert de technologies entre les instituts de recherche et le secteur industriel doit être renforcé<sup>(2)</sup>. Pour créer et maintenir une innovation d'envergure mondiale, il est essentiel que les PME aient davantage accès aux hautes technologies génériques fabriquées en Europe et que des pôles et réseaux d'innovation régionaux soient promus.

(2) Cf. JO C 218 du 11.9.2009, p. 8.

4.3.1 Cette mesure porte sur la relation entre les instituts de recherche et l'industrie, et plus spécifiquement les PME. Elle ne concerne pas les pôles industriels formés autour d'universités et de centres de recherche. Il existe une grande différence entre d'une part les PME qui opèrent actuellement dans le cadre de la chaîne d'approvisionnement industriel et qui ont besoin d'accéder aux dernières technologies adaptées à la position qu'ils occupent dans cette même chaîne, et les nouvelles petites PME qui sont mises en place afin de faire progresser les nouvelles connaissances scientifiques ou technologiques issues d'un institut scientifique ou d'une université ou du département de recherche d'une entreprise. Bien que le CESE approuve la mesure proposée telle qu'elle est décrite, il préconise également que soit fourni un effort plus significatif pour améliorer les activités universitaires dans le domaine scientifique et technologique ainsi que le soutien du capital risque en faveur des pôles de compétence technologique liés aux universités.

4.3.2 Pour réussir, cette politique devra s'appuyer sur un accroissement des opérations manufacturières en Europe et sur un changement de modèle économique. L'idée que la production industrielle peut être sous-traitée à des pays en développement n'est plus soutenable. L'ingénierie et les techniques de production sont des facteurs essentiels à l'innovation qui est inhérente aux produits de haute technologie. Cette source d'avantage concurrentiel doit être réintégrée en Europe. Cela offre également la possibilité de créer des emplois. Lorsqu'elles se développent, les petites entreprises devraient bénéficier de mesures les incitant à produire en Europe.

#### 4.4 Privilégier la programmation stratégique conjointe et les projets de démonstration:

- La Communauté, mais également les États membres et les régions, doivent adopter une approche mieux coordonnée et plus stratégique afin d'éviter les doubles emplois non rentables et de mieux mettre à profit les résultats de la R&D en matière de technologies clés génériques.
- Les programmes d'innovation financés au niveau national devraient davantage inciter à des actions de programmation conjointe menées en collaboration entre les États membres. Cela permettrait de réaliser des économies d'échelle et de gamme et faciliterait les alliances stratégiques entre les entreprises européennes.
- Étant donné que les coûts des projets de démonstration sont quelquefois nettement supérieurs à ceux de la R&D en amont, une plus grande collaboration à l'échelle de l'UE et une plus forte participation de l'industrie et des utilisateurs pourraient permettre que ces projets soient menés à bien de façon efficace et à un coût abordable.

4.4.1 Cette mesure pourrait être un des remèdes permettant de compléter l'éventail des entreprises de haute technologie de l'UE. Le développement et la démonstration de produits et de services destinés au marché qui répondent aux vrais besoins de celui-ci pourraient permettre de transformer les petites entreprises de haute technologie en grandes structures. Le CESE estime que cette mesure est plus adaptée aux applications scientifiques et technologiques qu'à celles de la recherche fondamentale. Le CESE aimerait que les fonds européens et nationaux soient en priorité consacrés à la concrétisation du potentiel de marché des technologies si souvent mentionné dans les documents de politique et de stratégie. Il convient de déployer un

effort concerté pour encourager la création de nouvelles entreprises et l'essor ultérieur des entreprises pouvant leur permettre de devenir des opérateurs compétitifs d'envergure mondiale.

4.4.2 L'on pourrait créer davantage de synergie à partir des initiatives de la Commission en faveur d'une programmation commune pour la recherche et la coopération macrorégionale. Des régimes spéciaux d'encouragement pourraient être destinés expressément aux projets de coopération commune en matière de technologies clés génériques.

#### 4.5 Politiques en matière d'aides d'État:

- Une aide d'État bien ciblée qui remédie aux lacunes du marché est un instrument approprié pour renforcer la R&D et favoriser l'innovation dans l'UE. La Commission a l'intention de réexaminer le cadre communautaire applicable aux aides d'État en faveur de la R&D et de l'innovation afin d'en déterminer la pertinence.

4.5.1 De toute évidence, les entreprises établies dans l'UE ne souhaitent pas être en concurrence avec d'autres entreprises de l'UE qui bénéficient d'aides publiques. Cependant, comme le décrit la cinquième partie du présent document, le CESE estime que le principal problème est l'absence de grandes entreprises européennes dans le secteur des technologies de pointe. Le CESE est d'avis que dans ces secteurs, une intervention publique devrait pouvoir stimuler le fonctionnement du marché.

4.5.2 Il peut être approprié de prévoir des mesures spécifiques destinées à aider des États d'Europe centrale ou méridionale à accélérer le développement de leurs infrastructures de haute technologie et parallèlement de leurs infrastructures scientifiques universitaires. Faute de moyens, leur potentiel de recherche est susceptible de rester inexploité.

4.5.3 La Commission devrait en priorité tenter de comprendre pour quelle raison l'éventail des entreprises européennes de technologies de pointe est incomplet et d'envisager de quelle manière y remédier. Dans toutes les grandes régions du monde, les entreprises de haute technologie naissent grâce à l'union des forces du marché et de l'intervention publique. Apple, Google, Microsoft ou Dell sont autant de purs produits des forces du marché. Dans l'UE, l'existence d'un important secteur aérospatial est le fruit de l'intervention publique (ESA, EADS). Les forces du marché ont donné naissance à Nokia, mais aucune autre entreprise comparable n'a vu le jour en Europe. Le groupe d'experts doit trouver le moyen de permettre à l'UE de retrouver sa place dans l'industrie mondiale des technologies de l'information et de la communication. En outre, dans le domaine de l'énergie renouvelable, le succès de l'UE dépend de sa capacité à identifier clairement les entreprises qui sont en mesure de mettre au point et de diffuser de nouveaux carburants et sources d'énergie. Elle doit ensuite soutenir l'essor de ces entreprises.

#### 4.6 Combiner déploiement des technologies clés génériques et politique en matière de lutte contre le changement climatique:

- La combinaison entre promotion des technologies clés génériques et lutte contre le changement climatique offrirait d'importantes opportunités économiques et sociales et faciliterait aussi grandement le financement de la part de la charge qui incombera à l'Europe aux termes de l'accord international.

4.6.1 Le CESE pense qu'il convient de donner la priorité au développement de carburants de substitution et de nouvelles technologies pour la production d'énergie motrice, de chaleur et de lumière. Face au changement climatique, la meilleure stratégie est de diversifier les choix énergétiques <sup>(3)</sup>.

#### 4.7 Marchés porteurs et marchés publics:

— L'UE a besoin d'un environnement propice à l'exploitation effective des résultats de la recherche pour les transformer en produits. Il convient de promouvoir la demande par le biais de marchés publics et de systèmes tels que l'initiative concernant les marchés porteurs. Les États membres pourraient recourir aux achats publics avant commercialisation et aux marchés publics pour des innovations à grande échelle proches du marché afin de stimuler les marchés émergents des technologies génériques.

4.7.1 Le CESE approuve le concept sur lequel repose cette proposition. Il souhaite que le groupe d'experts de haut niveau définisse des projets prioritaires afin de s'assurer que cette mesure aura le plus grand effet possible.

#### 4.8 Comparaison des politiques nationales en matière de hautes technologies et coopération internationale renforcée:

— La Commission effectuera une comparaison au niveau international des politiques en matière de hautes technologies menées dans d'autres pays avancés et dans des pays émergents tels que les États-Unis, le Japon, la Russie, la Chine et l'Inde et étudiera les possibilités d'une coopération plus étroite.

4.8.1 Le CESE soutient l'élaboration d'un vaste programme de comparaison internationale afin de fournir une base au développement de la politique en matière de technologies clés génériques <sup>(4)</sup>. La coopération internationale pourrait s'avérer utile pour les développements à grande échelle, notamment pour les enjeux liés au changement climatique, mais en premier lieu pour les questions de compétitivité. La Commission devrait chercher à tirer des enseignements des stratégies industrielles menées dans d'autres régions.

#### 4.9 Politique commerciale:

— Il conviendrait de veiller tout particulièrement à garantir des conditions commerciales favorables aux technologies clés génériques par des moyens bilatéraux et multilatéraux, afin d'éviter les distorsions du marché international, de faciliter l'accès aux marchés et les opportunités d'investissement, d'améliorer la protection des droits de propriété intellectuelle et de réduire le recours aux subventions et barrières tarifaires et non tarifaires au niveau mondial.

4.9.1 Le CESE est d'avis que l'UE doit renoncer au modèle précédemment en vigueur, qui distinguait pays développés et pays en voie de développement et en vertu duquel les responsables politiques acceptaient l'existence de subventions et d'autres distorsions commerciales dans les pays tiers durant les négociations pluriannuelles visant à remédier à la situation. Dans de nombreux domaines technologiques, l'UE est à la traîne par rapport à l'Asie. Le CESE estime que l'UE devrait à présent

être prête à faire face aux subventions et aux distorsions commerciales en y ayant, elle aussi, recours. Lorsque les autres parties seront disposées à rejoindre la table des négociations, l'UE devrait bien entendu être prête à approuver les traités appropriés. En attendant, elle devrait mettre en œuvre une stratégie industrielle afin de reconstruire ses entreprises et de recouvrer une position de force dans le secteur des technologies.

#### 4.10 Instrument de la BEI pour le financement de prêts et le capital-risque:

— La Commission continuera à stimuler les investissements en haute technologie et encouragera la Banque européenne d'investissement (BEI) à donner la priorité à l'industrie de pointe en utilisant les programmes existants et en créant de nouveaux instruments afin de faciliter les investissements tout en tenant compte de la crise économique et financière que nous traversons.

— Les fonds de capital-risque spécialisés dans les investissements de départ doivent être renforcés. La disponibilité de capital-risque suffisant peut être assurée au moyen de partenariats public-privé qui jouent un rôle essentiel dans la création et le développement d'entreprises à forte intensité de R&D.

4.10.1 La principale force du marché est l'argent. Pour mener à bien le programme relatif aux technologies clés génériques, il faut au préalable renforcer et élargir les ressources financières consacrées au développement.

4.10.2 Selon le CESE, les difficultés techniques d'ordre administratif liées aux mécanismes d'investissement et de financement qui existent dans l'UE ne devraient pas être en mesure de détourner les fonds nécessaires au développement des technologies clés génériques ni des les empêcher d'atteindre leur cible.

4.10.3 Il est très facile de perdre de l'argent dans les investissements consacrés aux technologies de pointe. Le point de vue de la Commission doit aller au-delà du capital et des fonds propres, quelle que soit leur forme. Les individus qui sont à la tête de grandes fortunes personnelles doivent avoir tout intérêt à prendre le risque de placer leur argent dans les jeunes entreprises et ce dès les premières phases de leur existence, avant l'intervention même des capitaux-risques. La R&D consacrée aux technologies de pointe devrait bénéficier d'un maximum d'allègements fiscaux. La taxation des revenus de capitaux provenant de la vente de jeunes entreprises de haute technologie devrait recevoir un traitement favorable. En récompensant les succès, il faut compenser les pertes occasionnées par d'autres investissements. L'UE est moins bienveillante envers les investisseurs et les entrepreneurs que ne le sont les autres régions.

#### 4.11 Compétences, enseignement supérieur et formation:

— Les sciences de la nature et l'ingénierie doivent occuper la place qu'elles méritent dans les systèmes éducatifs. Il convient d'augmenter le pourcentage de diplômés dans ces disciplines et de le renforcer davantage en attirant les talents internationaux.

<sup>(3)</sup> Cf. CESE 766/2010 du 27.5.2010.

<sup>(4)</sup> Cf. JO C 306 du 16.12.2009, p. 13.

4.11.1 Il est de notoriété publique que les pays d'Asie consacrent d'importants investissements à l'éducation et à l'acquisition de compétences. Le nombre de doctorants issus des universités asiatiques est très fortement supérieur au nombre de doctorants diplômés dans l'UE. Les meilleures universités européennes accueillent de nombreux étudiants d'Asie. Si l'on tient compte du fait qu'au 21<sup>e</sup> siècle la richesse nationale des pays se décide dans les salles de classe du monde entier, les performances en matière d'enseignement scolaire ou universitaire dans la plupart des États membres de l'UE sont nettement inférieures aux niveaux requis. Pour en avoir la preuve, il suffit de consulter les tableaux comparant, au niveau mondial, les résultats scolaires et le classement des universités.

4.11.2 Il convient d'accorder la priorité à l'amélioration des normes de l'enseignement scolaire, notamment pour ce qui est des mathématiques et des sciences, afin d'encourager les étudiants à se spécialiser dans ces domaines tant à l'école qu'à l'université et de donner envie aux personnes ayant obtenu de bons diplômes dans ces disciplines d'embrasser la profession d'enseignant. Il convient en outre d'identifier un groupe d'universités d'élite qui appliquent des normes d'enseignement et de recherche grâce auxquelles elles peuvent être compétitives à l'échelle mondiale. Il y a aussi lieu de développer des infrastructures liées aux universités (parcs scientifiques) afin de permettre l'incubation de nouvelles PME issues de scissions et de financer les capitaux d'amorçage nécessaires.

4.11.3 Dans de nombreux États membres, l'ampleur du défi dans le domaine de l'éducation est si grande, et l'incapacité des responsables politiques de remédier à ce problème est si flagrante, que la société devra déployer ses ressources selon un véritable plan de bataille avant qu'elle ne soit en mesure d'atteindre les résultats nécessaires.

4.11.4 Il convient en outre d'améliorer et de rendre bien plus attrayantes les conditions-cadres pour l'enseignement et la R&D dans les universités et les centres de recherche. L'UE doit attirer les élites intellectuelles d'autres parties du monde. Les conditions actuelles sont telles que c'est l'inverse qui se produit: l'Europe perd une proportion importante de ses élites intellectuelles, qui gagnent d'autres régions pour y obtenir de meilleures conditions<sup>(5)</sup>. Il importe néanmoins de faciliter la mobilité internationale<sup>(6)</sup> puisqu'elle est devenue indispensable à la réussite professionnelle.

4.11.5 De même, il est nécessaire de trouver un juste équilibre entre la promotion de la recherche appliquée et celle de la recherche fondamentale. La recherche fondamentale constitue la graine qui doit donner naissance aux innovations durables à long terme et aux technologies clés génériques. Cet équilibre est également important pour attirer des chercheurs de haut niveau.

## 5. Entreprises de haute technologie

5.1 Le CESE est extrêmement préoccupé par le fait qu'il n'existe pas en Europe d'entreprises de haute technologie d'envergure mondiale. Les deux tableaux ci-dessous ont été élaborés à partir du classement des 500 premières entreprises d'envergure mondiale et régionale en termes de capitalisation, répertoriées par le Financial Times en 2010. Ils contiennent des données relatives aux secteurs industriels qui sont les mieux à même d'exploiter les technologies clés génériques.

5.2 Le premier tableau correspond aux 500 principales entreprises d'envergure mondiale. Il montre que l'Europe ne se situe au premier plan dans aucun secteur de haute technologie, à l'exception du secteur chimique.

Les 500 plus grandes entreprises au monde classées par le Financial Times – secteurs technologiques					
Secteur	Nombre d'entreprises				
	Global	USA	ASIA	EUR	
Pharmaceutique & Biotechnologie	20	10	3	6	Roche*, Novartis*, Roche*, GSK, Sanofi-Aventis, AstraZeneca, Novo Nordisk
Matériel technologique	21	13	5	2	Nokia, Ericsson
Logiciels et services informatiques	12	6	5	1	SAP
Automobiles et pièces de rechange	11	2	6	3	Daimler, VW, BMW

<sup>(5)</sup> Cf. JO C 110 du 30.4.2004, p. 3.

<sup>(6)</sup> Cf. JO C 224 du 30.8.2008.

Les 500 plus grandes entreprises au monde classées par le Financial Times – secteurs technologiques					
Secteur	Nombre d'entreprises				
	Global	USA	ASIA	EUR	
Chimie	13	4	1	5	Bayer, BASF, Air Liquide, Syngenta*, Linde
Équipements de soins de santé	12	11	0	1	Fresenius
Industries généralistes	13	4	6	2	Siemens, Thyssen Krupp
Ingénierie industrielle	11	3	4	4	ABB*, Volvo, Atlas, Copco, Alstom
Aérospatial et défense	10	7	0	3	BAE Systems, Rolls Royce, EADS
Équipements et services pétroliers	7	4	0	1	Saipem
Produits de loisirs	4	0	3	1	Phillips Electrical
Équipements électroniques et électriques	6	2	3	1	Schneider Electric
Énergies de substitution	1	1	0	0	

L'Europe correspond à l'UE et à l'AELE. Les entreprises suivie d'un astérisque (\*) sont suisses.

Les secteurs industriels qui ne figurent pas dans la présente analyse sont la production du pétrole et du gaz, la sidérurgie, le secteur minier, la construction et les matériaux ainsi que les industries alimentaires et du tabac.

Les secteurs opérationnels qui ne figurent pas dans la liste sont les télécommunications fixes et mobiles, le transport industriel, l'électricité, le gaz, l'eau et les entreprises mixtes.

L'Asie est principalement représentée par le Japon, mais les données incluent également des entreprises originaires de Taïwan, de Corée du Sud, de Hong Kong, de Chine, d'Inde et d'Australie.

5.3 Le second tableau répertorie les 500 premières entreprises américaines, japonaises et européennes. Pour chaque secteur, il indique les capitalisations à l'échelle régionale. Sur les treize secteurs de haute technologie, l'Europe occupe la première place dans le domaine de la chimie, de l'ingénierie industrielle et des énergies alternatives, bien que ce dernier secteur n'en soit encore qu'à ses débuts. La position de l'Europe est également tout à fait respectable dans les secteurs pharmaceutique et biotechnologique. Le Japon est à la pointe en matière d'automobile, d'équipements électriques et électroniques et de produits de loisirs. D'autres pays asiatiques sont également bien représentés dans ces secteurs. Les États-Unis dominent les secteurs dans lesquels ils occupent la première place, à savoir l'industrie pharmaceutique et la biotechnologie, les équipements informatiques, les logiciels et les services informatiques, les équipements et les soins de santé, les industries généralistes, l'aérospatial et la défense ainsi que les équipements et les services pétroliers. Tous ces secteurs sont importants pour l'exploitation des technologies clés génériques.

Les 500 plus grandes entreprises régionales classées par le Financial Times – secteurs technologiques						
Secteur	Nombre d'entreprises (#) et capitalisation (en milliards de dollars)					
	États-Unis		Japon		Europe	
	#	\$	#	\$	#	\$
Pharmaceutique et biotechnologie	21	843	24	147	18	652
Matériel technologique	34	1 049	18	164	8	140
Logiciels et services informatiques	25	884	12	58	8	98
Automobiles et pièces de rechange	5	81	37	398	9	186
Chimie	12	182	36	134	18	293
Équipements de soins de santé	31	511	4	24	11	94
Industries généralistes	9	344	8	38	6	127
Ingénierie industrielle	11	165	36	185	18	210

<b>Les 500 plus grandes entreprises régionales classées par le Financial Times – secteurs technologiques</b>						
Secteur	Nombre d'entreprises (#) et capitalisation (en milliards de dollars)					
	États-Unis		Japon		Europe	
	#	\$	#	\$	#	\$
Aérospatial et défense	12	283	—	—	7	84
Équipements et services pétroliers	17	271	—	—	9	62
Produits de loisirs	5	42	14	181	1	31
Équipements électroniques et électriques	10	124	29	159	6	54
Énergies de substitution	1	10	—	—	2	16

Le présent tableau a été établi à partir de la liste des 500 principales entreprises originaires de chacune des trois régions, dressée par le Financial Times. D'une région à l'autre, la palette de représentation des secteurs varie fortement, mais la capitalisation comparée de chaque secteur constitue une mesure utile de l'intensité technologique relative de chaque région.

5.4 Cette analyse permet de conclure que l'UE a besoin d'une stratégie industrielle afin de garantir sa position dans le monde des technologies clés génériques en 2020 et au-delà.

Bruxelles, le 15 septembre 2010.

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

## Avis du Comité économique et social européen sur le «*Livre vert — L'interconnexion des registres du commerce*»

COM(2009) 614 final

(2011/C 48/21)

Rapporteuse: **M<sup>me</sup> BONTEA**

Le 4 novembre 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:

«*Livre vert sur l'interconnexion des registres du commerce*»

COM(2009)614 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 juillet 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 16 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 65 voix pour, 13 voix contre et 18 abstentions.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE exprime son soutien au développement et au renforcement de la collaboration entre les registres de commerce (RC) de l'ensemble des États membres, sur la base des principes de transparence, de rapidité des procédures, de réduction des coûts, de simplification administrative, de protection adéquate des données à caractère personnel et d'interopérabilité. La coopération transfrontalière des registres du commerce doit garantir aux créanciers, aux partenaires commerciaux, aux actionnaires et aux consommateurs, une amélioration de l'information officielle et de sa fiabilité. Cela renforcera la sécurité juridique et améliorera le fonctionnement du marché intérieur.

1.2 Les objectifs de l'interconnexion des registres de commerce sont indissociables des documents stratégiques que sont Europe 2020 <sup>(1)</sup> et le Small Business Act (SBA) <sup>(2)</sup>. L'interconnexion des registres de commerce (RC) doit permettre d'améliorer la transparence et de faciliter la coopération entre les entreprises, ainsi que de diminuer les obstacles au développement des activités transfrontalières et de réduire les charges administratives, particulièrement pour les PME, soit autant d'aspects essentiels pour consolider le marché unique et promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable, comme il a été mis en évidence dans la communication de la Commission européenne «Think Small First»: Priorité aux PME. Un «Small Business Act» pour l'Europe (COM(2008) 394 final).

1.3 Le CESE recommande d'ajouter de nouveaux objectifs à ceux déjà établis dans le livre vert, dans le but de:

<sup>(1)</sup> Communication de la Commission – Europe 2020: une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive – (COM(2010) 2020 final).

<sup>(2)</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et sociale européen et au Comité des régions «Think Small First»: Priorité aux PME. Un «Small Business Act» pour l'Europe, COM(2008) 394 final.

— mettre en place un instrument obligatoire de coopération qui facilite et renforce l'interconnexion électronique des registres centraux des États membres, en particulier avec le portail e-Justice qui deviendrait ainsi le principal accès à l'information juridique de l'UE, dans le but de réaliser une mise en œuvre efficace des directives en matière de droit des sociétés;

— garantir, notamment en ce qui concerne les fusions transfrontalières et les succursales dans d'autres États membres, en se basant sur les avantages fournis par le système d'information sur le marché intérieur (IMI).

1.4 Le CESE accueille favorablement les grandes lignes définies par le livre vert, sous réserve que soit réalisée une étude d'impact approfondie en la matière et qu'il n'y ait pas de charges supplémentaires pour les entreprises.

1.5 Le Comité estime que l'interconnexion des registres de commerce n'apportera de valeur ajoutée réelle que si elle concerne à la fois les registres centraux et tous les registres locaux et régionaux des 27 États membres et que les informations transmises par l'intermédiaire du réseau, quel qu'en soit le pays d'origine, sont actualisées, sûres, normalisées, disponibles rapidement et par le biais d'une procédure simple, de préférence dans toutes les langues officielles de l'UE et gratuitement (au moins pour les informations générales).

1.6 Dans l'hypothèse où une mesure législative serait prise au niveau européen, le CESE considère qu'il est nécessaire de profiter de cette occasion pour modifier la réglementation relative à la publicité des données, afin de réduire les charges administratives imposées aux sociétés commerciales, et notamment aux PME, sans pour autant que cette démarche se fasse au détriment de la transparence, si l'on considère qu'une publication au Journal officiel de chaque pays entraîne des coûts supplémentaires considérables alors qu'elle n'apporte pas de véritable valeur ajoutée, étant donnée la possibilité d'accéder en ligne aux informations des registres du commerce.

1.7 Un accord sur la gouvernance pourrait être une solution pour fixer les détails techniques de la coopération entre les registres du commerce.

1.8 Aux fins de la réalisation des objectifs fixés dans le livre vert, le CESE propose d'appliquer une solution qui intègre et valorise l'ensemble des mécanismes et initiatives de coopération existants, notamment l'EBR<sup>(3)</sup>, BRITE<sup>(4)</sup>, le système IMI et e-Justice, en étendant l'EBR et en en faisant un système interopératif technologiquement avancé et novateur, sous la forme d'une plate-forme informatique de services, et un instrument de gestion efficace et prévisionnel, qui assurerait l'interconnexion et l'interopérabilité entre les registres du commerce de toute l'UE, une coopération renforcée entre les entreprises et l'évaluation de leur évolution et qui serait intégré dans le portail européen e-Justice.

1.9 Concernant la connexion du réseau des registres du commerce au réseau électronique établi par la directive 2004/109/CE, le CESE considère qu'il est nécessaire de réaliser une étude d'impact, cet objectif se situant en aval de l'interconnexion entre tous les registres du commerce.

1.10 Pour les succursales d'entreprises à l'étranger, le CESE défend l'idée d'introduire l'IMI. Il s'agit d'un système d'information qui fournit un cadre de coopération administrative pouvant être utilisé pour aider à la mise en œuvre de n'importe quel pan de la législation relative au marché intérieur.

1.11 La création d'une entité responsable pour prendre en charge, étendre et développer l'EBR – à caractère obligatoire et non volontaire – et la garantie d'un financement approprié de ce projet par des fonds de l'UE contribueront à accélérer la construction d'un réseau de coopération transfrontalière qui comprenne les registres de commerce de tous les États membres ainsi que la réalisation de ces objectifs à court et moyen termes.

1.12 L'interconnexion des registres du commerce doit remplir un certain nombre de missions et assurer une offre élargie d'instruments qui facilitent la communication.

1.13 Il est particulièrement important que les institutions nationales et européennes coopèrent dans ce domaine avec les partenaires sociaux et la société civile.

## 2. Contexte

2.1 Il existe en Europe 27 registres du commerce, gérés au niveau national ou régional, qui permettent l'enregistrement, l'examen et le stockage d'informations utiles sur des sociétés commerciales établies dans le pays ou la région concernés, conformément aux normes minimales fixées par la législation européenne pour les services de base fournis par ces registres.

<sup>(3)</sup> European Business Register (Registre européen des entreprises).

<sup>(4)</sup> Business Register Interoperability Throughout Europe (Interopérabilité des registres à travers l'Europe).

2.2 Si les informations officielles sur les sociétés commerciales sont aisément accessibles dans le pays où ces dernières sont enregistrées (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, les registres du commerce existent sous forme électronique dans presque tous les États membres et sont disponibles en ligne), l'accès à ces mêmes informations à partir d'un autre État membre peut être entravé par des problèmes de nature technique (différences dans les modes de recherche d'informations et dans les structures) ou linguistique.

2.3 Il existe une demande croissante pour un accès transfrontalier aux informations sur les sociétés commerciales, que ce soit à des fins de commerce ou pour faciliter l'accès à la justice; en effet, les avantages présentés par le marché unique ont favorisé l'expansion des activités commerciales au-delà des frontières nationales; de plus, un nombre élevé d'opérations de fusion ou de scission concernent des sociétés situées dans plusieurs États membres de l'UE, tout particulièrement depuis la directive 2005/56/CE, qui exige la coopération entre les registres de commerce, et il est possible d'exercer une activité commerciale, en totalité ou en partie, dans un autre État membre que l'État d'enregistrement.

2.4 L'activité transfrontalière des sociétés commerciales a rendu nécessaire la coopération permanente des autorités et des registres du commerce nationaux, régionaux ou locaux et, dans ce domaine, de nombreux autres instruments et initiatives de coopération volontaire sont également mis en œuvre.

## 3. Le contenu du livre vert

3.1 Le livre vert intitulé «L'interconnexion des registres du commerce» décrit le cadre existant et analyse les possibilités d'améliorer l'accès aux informations sur les entreprises de l'ensemble de l'UE, ainsi que d'appliquer plus efficacement les directives relatives au droit des sociétés commerciales.

3.2 Ce livre vert met en évidence deux objectifs distincts, mais liés, de l'interconnexion des registres du commerce:

— faciliter l'accès transfrontalier à une information officielle et fiable sur les sociétés commerciales, afin d'accroître la transparence du marché unique et de mieux protéger les actionnaires et les tiers,

— renforcer la coopération entre les registres du commerce dans le cas de procédures transfrontalières, de fusions, de transfert de siège ou de procédures d'insolvabilité; cette collaboration est explicitement requise par la directive relative aux fusions transfrontalières, par le statut de la société européenne et par celui de la société coopérative européenne.

3.3 Le livre vert décrit les mécanismes et les initiatives de coopération actuels, à savoir:

— **l'EBR** (Registre européen du commerce), mis en place sur la base du volontariat par les registres du commerce de dix-huit États membres et de six pays tiers, avec le soutien de la Commission européenne, est formé d'un réseau de registres du commerce qui a été constitué pour garantir la fiabilité des informations relatives aux sociétés commerciales, mais il présente des limites en ce qui concerne son extension et la coopération dans le cadre des procédures transfrontalières,

— **BRITE** est un projet de recherche finalisé en mars 2009; financé principalement par la Commission européenne et mis en œuvre par des partenaires de l'EBR, il avait pour objectif de concevoir et de réaliser un modèle d'interopérabilité technologiquement avancé et novateur, comprenant une plate-forme informatique de services et un instrument de gestion qui doit permettre aux registres du commerce de toute l'UE d'interagir, en particulier dans le cas d'opérations de transfert transfrontalier de siège ou de fusion, ou encore aux fins d'un meilleur contrôle des succursales de sociétés immatriculées dans d'autres États membres,

— **le système d'information sur le marché intérieur (IMI)**, créé en mars 2006, est une application web sécurisée, administrée par la Commission. Il s'agit d'un réseau fermé, grâce auquel les autorités compétentes des États membres disposent d'un outil simple pour trouver les bons interlocuteurs dans les autres États membres et pour communiquer avec eux de manière rapide et efficace. Il est actuellement utilisé pour mettre en œuvre la directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles et la directive «services»,

— **e-Justice** est une initiative qui a été lancée en juin 2007 afin d'aider les autorités judiciaires et les praticiens de la justice dans leur travail et de faciliter l'accès des citoyens à des informations sur la justice et le droit. Un résultat concret de cette initiative est le portail européen e-Justice, qui constituera le point d'accès central à l'information juridique, aux institutions judiciaires et administratives, ainsi qu'aux registres, bases de données et autres services. Le plan d'action pluriannuel 2009–2013 relatif à l'e-Justice européenne évoque la possibilité d'intégrer l'EBR au portail, en plusieurs phases (en premier lieu, sous la forme d'un lien; par la suite, une réflexion devrait être conduite sur la possibilité d'intégrer partiellement le registre lui-même).

3.4 Le livre vert propose essentiellement trois pistes d'avenir pour le développement des mécanismes actuels de coopération entre les registres du commerce:

— la première option consiste à partir des résultats du projet BRITE et à désigner ou instituer une entité qui serait chargée d'assurer les services nécessaires, étendus à l'ensemble des États membres,

— la seconde est d'utiliser l'IMI, qui est déjà opérationnel et qui, du point de vue de sa capacité, pourrait être étendu à de nouveaux domaines de la législation communautaire dans les années à venir,

— une combinaison de ces deux options est également envisagée.

#### 4. Remarques générales

4.1 Le CESE se dit favorable au développement et au renforcement de la coopération entre les registres du commerce de tous les États membres de l'UE, dans le but d'améliorer l'accès transfrontalier à des informations officielles et fiables sur les entreprises et les sociétés commerciales et d'assurer la transparence du marché unique, en renforçant la protection des actionnaires et des tiers (créanciers, partenaires en affaires, consommateurs, etc.), particulièrement dans le cas des procédures transfrontalières (comme les opérations de fusion, les transferts de siège ou les procédures d'insolvabilité).

4.2 Il est louable que la Commission européenne ait pris l'initiative d'étudier comment améliorer l'accès aux informations relatives aux sociétés commerciales de l'ensemble de l'UE et appliquer plus efficacement les directives concernant le droit des entreprises. Le CESE accueille favorablement les grandes lignes définies par le livre vert, estimant qu'il est nécessaire de réaliser une étude d'impact approfondie et à la condition qu'il n'y ait pas de charges supplémentaires pour les entreprises.

4.3 Les objectifs de l'interconnexion des registres de commerce sont indissociables des documents stratégiques que sont Europe 2020, qui prévoit «l'extension de la coopération transfrontalière»; et le Small Business Act, qui pose qu'il faut imposer «un minimum de coûts et de charges aux entreprises» pour «contribuer largement au succès et à la croissance des PME en leur permettant d'économiser du temps et de l'argent et de consacrer les ressources ainsi dégagées à l'innovation et à la création d'emplois», en évaluant rigoureusement l'impact des initiatives législatives et administratives futures.

4.4 L'interconnexion des registres de commerce doit permettre d'améliorer la transparence, l'accès aux informations officielles relatives aux entreprises et la coopération entre celles-ci, ce qui est essentiel pour consolider le marché unique et promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable.

## 5. Réponses aux questions du livre vert

### 5.1 Nécessité d'améliorer le réseau des registres du commerce des États membres

5.1.1 Étant donnée la situation qui existe sur le terrain, le CESE soutient qu'il faut développer et renforcer la coopération entre les registres du commerce de tous les États membres de l'UE, sur la base des principes de transparence, de rapidité des procédures, de réduction des coûts, de simplification administrative, de protection appropriée des données à caractère personnel, et d'interopérabilité (communication automatique avec les registres locaux et régionaux).

5.1.2 Le Comité estime que l'interconnexion des registres de commerce n'apportera de valeur ajoutée réelle que si elle porte sur tous les registres locaux et régionaux des 27 États membres et que les informations transmises par l'intermédiaire du réseau, quel que soit le pays d'origine, sont actualisées, sûres, normalisées, disponibles rapidement, par le biais d'une procédure simple, de préférence dans toutes les langues officielles de l'UE et gratuitement (au moins pour les informations de base).

### 5.2 Possibilité de fixer les modalités de la coopération dans le cadre d'un accord sur la gouvernance entre les représentants des États membres et les registres du commerce

5.2.1 Sous réserve que soit réalisée une analyse du rapport coûts-bénéfices, dans le cadre d'une étude d'impact élargie, le CESE convient qu'il est nécessaire de renforcer et d'étendre la coopération actuelle entre les registres du commerce, tous les États membres étant tenus de satisfaire à l'obligation de développer leur partenariat dans ce domaine, en participant activement à sa réalisation et en adoptant les décisions relatives aux conditions de mise en œuvre.

5.2.2 Si cette étude d'impact devait établir la nécessité d'instaurer une mesure législative au niveau européen pour garantir le caractère obligatoire de la coopération entre les registres de commerce, le CESE considère qu'il serait nécessaire de profiter de cette occasion pour modifier la réglementation relative à la publicité via le registre, afin de réduire les charges administratives imposées aux sociétés commerciales, et notamment aux PME, sans pour autant que cette démarche se fasse au détriment de la transparence, si l'on considère qu'une publication au journal du registre de chaque pays entraîne des coûts supplémentaires considérables pour les entreprises, alors qu'elle n'apporte pas de véritable valeur ajoutée, étant donnée la possibilité d'accéder en ligne aux informations des registres du commerce.

5.2.3 Ainsi, s'il peut être utile d'asseoir certains aspects du réseau sur une base juridique plus solide, il conviendrait que les modalités de la coopération soient arrêtées dans le cadre d'un accord sur la gouvernance du réseau électronique des registres du commerce. Il faudrait à tout le moins inclure des aspects tels que les conditions d'adhésion au réseau, la désignation d'un organe de gestion de celui-ci, les aspects liés à la responsabilité et au financement, le règlement des litiges, le maintien du serveur central et la garantie d'accès dans toutes les langues officielles de l'UE, ainsi que les normes minimales en matière de sécurité et de protection des données.

### 5.3 Existence d'une valeur ajoutée résultant de la connexion, à longue échéance, du réseau des registres du commerce avec le réseau électronique établi par la directive 2004/109/CE relative à la transparence

5.3.1 Concernant la connexion du réseau des registres du commerce avec le réseau électronique qui est établi par la directive 2004/109/CE relative à la transparence afin de stocker les informations réglementées sur les sociétés commerciales cotées en Bourse, le CESE considère que cet objectif vient en aval de la mise en œuvre de l'interconnexion de tous les registres de commerce et qu'il faut réaliser une étude d'impact sur les difficultés techniques d'interconnexion, l'efficacité d'une telle mesure, sa valeur ajoutée réelle et les dépenses induites. Il serait peut être plus approprié d'utiliser la directive 2003/58/CE, qui a introduit les registres de commerce électroniques.

5.3.2 Une coopération renforcée entre les registres du commerce aura également des effets bénéfiques sur les synergies qui peuvent être créées dans le cas d'informations sur les sociétés commerciales publiées par des organismes différents, le but étant d'accroître la transparence des marchés financiers, d'améliorer l'accès aux informations financières sur les sociétés cotées en bourse de toute l'Europe et de disposer de procédures transfrontalières efficaces d'insolvabilité.

### 5.4 La solution à privilégier pour faciliter la communication entre les registres du commerce en cas de fusion ou de transfert de siège transfrontaliers

5.4.1 Aux fins de la réalisation des objectifs fixés dans le livre vert, le CESE propose d'appliquer une solution qui intègre et valorise l'ensemble des mécanismes et initiatives de coopération existants, notamment l'EBR, BRITE, l'IMI et e-Justice, en étendant l'EBR au territoire de tous les États membres et en faisant un système interopératif technologiquement avancé et novateur, sous la forme d'une plateforme informatique de services, et un instrument de gestion prévisionnel, qui assurerait l'interconnexion et l'interopérabilité entre les registres du commerce de toute l'UE, garantirait une coopération renforcée entre les entreprises et entreprendrait d'évaluer leur évolution et qui serait intégré dans le portail européen e-Justice.

5.4.2 La solution proposée par le CESE - qui consiste à étendre l'EBR à tous les États membres tout en améliorant son fonctionnement sur la base des résultats du projet BRITE, avec utilisation éventuelle du système IMI, et à l'intégrer dans le portail e-Justice - permettra d'assurer la continuité de l'expérience déjà acquise dans le domaine de la gestion de ce type de plates-formes informatiques; d'en conserver la notoriété; d'éviter la confusion qui pourrait résulter de la mise en place d'un instrument nouveau offrant des informations semblables, voire identiques, à celles de l'EBR; et de démultiplier les résultats des investissements déjà réalisés, notamment grâce aux fonds européens, tout en réduisant les coûts de mise en œuvre, en particulier dans l'hypothèse d'une utilisation du système IMI ou dans celle de l'intégration du réseau dans le portail e-Justice.

### 5.5 Solution proposée pour les succursales

5.5.1 Les obligations de publicité pour les succursales situées à l'étranger, telles que prévues par la directive 89/666/CEE, imposent nécessairement dans la pratique une coopération entre les registres du commerce pour assurer la publication des informations et des documents relatifs à l'ouverture d'une succursale; sur ce point, le CESE défend l'idée que l'on exploite et développe les résultats du projet BRITE, ainsi que la solution d'une notification automatique entre registres pour vérifier si les données pertinentes sont exactes et à jour, tout en protégeant les intérêts des créanciers et des consommateurs qui entrent en contact avec la succursale.

## 6. Observations particulières

6.1 Pour parvenir à l'interopérabilité complète des registres du commerce, il convient d'identifier les meilleures solutions afin d'éliminer les obstacles qui se dressent actuellement d'un point de vue technique (différences dans les modes de recherche et les structures) ou linguistique (dans le cadre de l'EBR, la solution qui a été retenue permet d'effectuer les recherches dans toutes les langues et de fournir les informations dans la langue de recherche).

6.2 Déterminer une entité chargée de reprendre, d'étendre et de développer l'EBR et assurer le financement de ce projet sur les fonds européens contribuera à accélérer la mise en place d'un réseau regroupant tous les États membres et à réaliser ces objectifs à court ou à moyen terme. Il faudra à l'avenir surmonter les obstacles que constituent les redevances élevées liées à la souscription au logiciel de l'EBR et à son utilisation, ainsi qu'éliminer les barrières de niveau national qui entravent la participation.

6.3 L'interconnexion des registres du commerce ne doit pas se limiter à entretenir, développer, administrer et mettre à jour le réseau et le logiciel. Il convient aussi de parvenir à bien gérer les relations entre les participants, à réaliser la promotion appropriée auprès des citoyens et des entreprises, à participer aux programmes financés par l'UE, à étendre les services à de nouveaux pays et même à effectuer des prestations commerciales qui seront génératrices de revenus destinés à être réinvestis exclusivement dans le développement du réseau.

6.4 L'interconnexion des registres du commerce devrait prévoir davantage d'instruments pour faciliter la communication: critères de recherche, ensemble de procédures transparentes concernant la réception des requêtes et la transmission des réponses, établies d'un commun accord avec tous les États membres, possibilité de recevoir des documents électroniques et certificats, des instruments pour assurer la gestion des questions et réponses et le suivi des avancées, procédures pour le dépôt de réclamations et leur règlement, dispositifs de recherche multilingue, questions et réponses prédéfinies mais ouvertes, directeur avec indication de ses coordonnées, etc.

6.5 L'interconnexion des registres du commerce devrait inclure toutes les informations dont la publication est obligatoire, garantir l'accès à ces dernières à partir du dossier électronique des registres nationaux et réduire les charges administratives des sociétés commerciales, sans imposer de taxe supplémentaire, en particulier pour les PME. Le système IMI paraît offrir un instrument praticable pour faciliter la communication entre les registres du commerce des divers États membres.

6.6 Lors de la réalisation de l'étude d'impact, il est recommandé d'évaluer les aspects concernant la mise en place:

- d'un point d'accès unique au réseau de registres,
- d'un identifiant unique des sociétés au niveau européen,
- d'un système uniforme de facturation,
- d'un certificat européen, sous la forme d'un extrait de registre du commerce qui soit normalisé au niveau européen,
- d'un socle minimal d'éléments qui devront être harmonisés et appliqués au niveau européen, notamment des services d'information de qualité égale dans chaque État membre.

6.7 Il est particulièrement important que les institutions nationales et européennes coopèrent dans ce domaine avec les partenaires sociaux et la société civile.

Bruxelles, le 16 septembre 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 rejetés au cours des débats en session plénière (article 54, paragraphe 3 du Règlement intérieur):

**Paragraphe 2.1**

Modifier comme suit:

*Il existe en Europe 27 registres du commerce, gérés au niveau national ou régional, qui permettent l'enregistrement, l'examen et le stockage d'informations utiles sur des sociétés commerciales établies dans le pays ou la région concernés, enregistrent l'immatriculation des chefs d'entreprise et des autres assujettis par la loi, la légalisation de la comptabilité des entrepreneurs, la nomination des experts indépendants et des commissaires aux comptes, ainsi que le dépôt et la publicité des documents comptables présentés conformément aux normes minimales fixées par la législation européenne pour les services de base fournis par ces registres.*

**Exposé des motifs**

Sera effectué oralement.

**Résultat du vote**

Voix pour: 22  
Voix contre: 24  
Abstentions: 2

**Paragraphe 2.2**

*Si les informations officielles sur les sociétés commerciales sont aisément accessibles dans le pays où ces dernières sont enregistrées (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, les registres du commerce existent sous forme électronique dans presque tous les États membres et sont disponibles en ligne), l'accès à ces mêmes informations à partir d'un autre État membre peut être entravé par des problèmes de nature technique (différences dans les modes de recherche d'informations et dans les structures) ou linguistique.*

**Résultat du vote**

Voix pour: 44  
Voix contre: 29  
Abstentions: 2

**Paragraphe 4.1**

*Le CESE se dit favorable au développement et au renforcement de la coopération entre les registres du commerce de tous les États membres de l'UE, dans le but d'améliorer l'accès transfrontalier à des informations officielles et fiables sur les sociétés commerciales et d'assurer la transparence du marché unique, en renforçant la protection des actionnaires et des tiers (créanciers, partenaires en affaires, consommateurs, etc.), particulièrement dans le cas des procédures transfrontalières (comme les opérations de fusion, les transferts de siège ou les procédures d'insolvabilité).*

**Résultat du vote**

Voix pour: 49  
Voix contre: 29  
Abstentions: 5

**Paragraphe 4.4**

*L'interconnexion des registres de commerce doit permettre d'améliorer la transparence et la coopération entre les entreprises, d'éliminer les obstacles au développement des activités transfrontalières et de réduire les charges administratives, autant d'aspects essentiels pour consolider le marché unique et promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable.*

**Résultat du vote**

Voix pour: 50  
Voix contre: 40  
Abstentions: 6

**Paragraphe 4.5**

*Le CESE est d'avis que les deux objectifs énoncés dans le livre vert sont limités et recommande de les compléter par deux autres. La visée principale de l'interconnexion des registres de commerce devrait être la mise en place d'un instrument prévisionnel, qui permette d'évaluer l'évolution et les performances des entreprises de l'UE et qui servirait de base pour élaborer des stratégies et des politiques dans ce domaine, à tous les niveaux (européen, régional, local). De même, garantir le développement de la coopération entre les entreprises de l'UE devrait constituer un autre objectif important de l'interconnexion des registres de commerce.*

**Résultat du vote**

Voix pour: 54  
Voix contre: 44  
Abstentions: 7

**Paragraphe 5.3.1**

*Concernant la connexion du réseau des registres du commerce avec le réseau électronique qui est établi par la directive 2004/109/CE relative à la transparence afin de stocker les informations réglementées sur les sociétés commerciales cotées en Bourse, le CESE considère que cet objectif vient en aval de la mise en œuvre de l'interconnexion de tous les registres de commerce et qu'il faut réaliser une étude d'impact sur les difficultés techniques d'interconnexion, l'efficacité d'une telle mesure, sa valeur ajoutée réelle et les dépenses induites.*

**Résultat du vote**

Voix pour: 61  
Voix contre: 31  
Abstentions: 8

**Paragraphe 5.4.1**

*Aux fins de la réalisation des objectifs fixés dans le livre vert, le CESE propose d'appliquer une solution qui intègre et valorise l'ensemble des mécanismes et initiatives de coopération existants, notamment l'EBR, BRITE et e-Justice, en étendant l'EBR au territoire de tous les États membres et en en faisant un système interopératif technologiquement avancé et novateur, sous la forme d'une plate-forme informatique de services, et un instrument de gestion prévisionnel, qui assurerait l'interconnexion et l'interopérabilité entre les registres du commerce de toute l'UE, garantirait une coopération renforcée entre les entreprises et entreprendrait d'évaluer leur évolution et qui serait intégré dans le portail européen e-Justice.*

**Résultat du vote**

Voix pour: 51  
Voix contre: 37  
Abstentions: 7

**Paragraphe 5.4.2**

*La solution proposée par le CESE - qui consiste à étendre l'EBR à tous les États membres tout en améliorant son fonctionnement sur la base des résultats du projet BRITE, et à l'intégrer dans le portail e-Justice - permettra d'assurer la continuité de l'expérience déjà acquise dans le domaine de la gestion de ce type de plates-formes informatiques; d'en conserver la notoriété; d'éviter la confusion qui pourrait résulter de la mise en place d'un instrument nouveau offrant des informations semblables, voire identiques, à celles de l'EBR; et de démultiplier les résultats des investissements déjà réalisés, notamment grâce aux fonds européens, tout en réduisant les coûts de mise en œuvre.*

**Résultat du vote**

Voix pour: 55  
Voix contre: 33  
Abstentions: 7

**Paragraphe 6.5**

*Pour déterminer la solution retenue, il faudra prendre en compte les dispositions juridiques concernant les droits d'auteur ainsi que la transmission et la protection des données à caractère personnel, conformément aux réglementations en vigueur au niveau national et européen.*

**Résultat du vote**

Voix pour: 53  
Voix contre: 42  
Abstentions: 3

**Paragraphe 6.6**

*L'interconnexion des registres du commerce devrait tendre à inclure toutes les informations qui doivent être rendues publiques, à garantir l'accès à ces dernières à partir du dossier électronique des sociétés figurant dans les registres nationaux et à réduire les charges administratives des sociétés commerciales, sans imposer de taxe supplémentaire, en particulier pour les PME.*

**Résultat du vote**

Voix pour: 56  
Voix contre: 33  
Abstentions: 3

**Paragraphe 6.7**

*Il est souhaitable de promouvoir la collaboration et le partenariat avec les entreprises qui offrent des services similaires à ceux assurés par le nouveau réseau de registres du commerce.*

**Résultat du vote**

Voix pour: 53  
Voix contre: 40  
Abstention: 1

**Paragraphe 1.3**

*Aux objectifs du livre vert, le CESE recommande d'en ajouter deux autres, visant:*

- à mettre en place un instrument prévisionnel destiné à gérer l'évaluation de l'évolution et des performances des entreprises de l'UE et qui servira dans le cadre de l'élaboration des stratégies et des politiques dans ce domaine à tous les niveaux,
- à garantir le développement de la coopération transfrontalière.

**Résultat du vote**

Voix pour: 54  
Voix contre: 38  
Abstentions: 1

**Paragraphe 1.8**

*Aux fins de la réalisation des objectifs fixés dans le livre vert, le CESE propose d'appliquer une solution qui intègre et valorise l'ensemble des mécanismes et initiatives de coopération existants, notamment l'EBR, BRITE et e-Justice, en étendant l'EBR et en en faisant un système interopératif technologiquement avancé et novateur, sous la forme d'une plate-forme informatique de services, et un instrument de gestion efficace et prévisionnel, qui assurerait l'interconnexion et l'interopérabilité entre les registres du commerce de toute l'UE, une coopération renforcée entre les entreprises et l'évaluation de leur évolution et qui serait intégré dans le portail européen e-Justice.*

**Résultat du vote**

Voix pour: 51  
Voix contre: 37  
Abstentions: 7

**Paragraphe 1.10**

*Pour les succursales d'entreprises à l'étranger, le CESE défend l'idée d'exploiter et de développer les résultats du projet BRITE, ainsi que la solution d'une notification automatique entre registres.*

**Résultat du vote**

Voix pour: 56  
Voix contre: 33  
Abstentions: 3

**Paragraphe 1.11**

*La création d'une entité responsable pour prendre en charge, étendre et développer l'EBR et la garantie d'un financement approprié de ce projet par des fonds de l'UE contribueront à accélérer la construction d'un réseau qui comprenne les registres de commerce de tous les États membres ainsi que la réalisation de ces objectifs à court et moyen termes.*

**Résultat du vote**

Voix pour: 54  
Voix contre: 38  
Abstentions: 1

---

**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 — Simplification de la mise en œuvre des programmes-cadres de recherche»**

COM(2010) 187 final

(2011/C 48/22)

Rapporteur: **M. WOLF**

Le 29 avril 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Simplification de la mise en œuvre des programmes-cadres de recherche»*

COM(2010) 187 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1<sup>er</sup> septembre 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 114 voix pour et 1 abstention.

## 1. Résumé et recommandations

1.1 Il importe de rendre les programmes-cadres de recherche de l'UE plus attrayants et de renforcer leur efficacité. À cette fin, il est impératif de simplifier leur mise en œuvre.

1.2 Aussi le Comité accueille-t-il favorablement la communication de la Commission et approuve-t-il en principe les propositions qu'elle comporte.

1.3 Le Comité se félicite par ailleurs des conclusions du Conseil «Compétitivité» du 26 mai 2010 sur le thème à l'examen.

1.4 La diversification croissante des divers programmes partiels et des instruments y liés, qui obéissent parfois à des règles et procédures très différentes, est devenue un problème majeur pour le financement de la recherche dans l'UE. Il s'ensuit que les candidats et les bénéficiaires de subventions se retrouvent dans une situation complexe des plus floues, encore exacerbée par la disparité des dispositifs réglementaires des États membres et de leurs organes de financement.

1.5 C'est la raison pour laquelle le Comité recommande une harmonisation progressive des règles et procédures d'application, dans un premier temps en ce qui concerne le financement de la recherche par l'UE, mais à long terme également entre les États membres et avec la Commission. C'est seulement de cette manière que l'espace européen de la recherche pourra être achevé.

1.6 Le financement européen de la recherche requiert un meilleur équilibre entre liberté d'action et contrôle, tant en ce qui concerne l'élaboration des règles que leur application concrète. Le Comité propose de développer une approche fondée sur la confiance et de placer celle-ci au cœur du financement de la recherche dans l'UE. À cet égard, il appuie la

proposition de la Commission consistant à accroître le niveau de risque d'erreur tolérable dans le domaine de la recherche <sup>(1)</sup>.

1.7 En outre, le Comité propose les mesures concrètes suivantes, qui s'inscrivent dans le droit fil de la communication de la Commission:

- accepter les pratiques comptables des bénéficiaires qui sont conformes aux règles nationales en vigueur dans chaque État membre,
- procéder à une application adéquate et efficace des règles,
- considérer les montants forfaitaires comme une option, non comme un prétexte pour réduire le montant de l'aide; utiliser les coûts réels comme base de calcul,
- garantir un maximum de cohérence et de transparence des procédures,
- garantir un maximum de continuité et de stabilité des dispositions juridiques,
- garantir la meilleure continuité possible des procédures,
- faire appel à des experts reconnus dans leur domaine au niveau international en tant qu'agents de coordination et leur octroyer une marge de manœuvre suffisante sur le plan décisionnel,
- appliquer une stratégie d'audit cohérente et définie par des procédures transparentes,
- poursuivre le développement des outils logiciels,
- reconnaître l'éligibilité de la taxe sur la valeur ajoutée,

<sup>(1)</sup> Voir également COM(2010) 261 final.

- prévoir des simplifications, en particulier pour les PME,
- élaborer des lignes directrices (modes d'emploi) fiables, claires et disponibles en temps utile concernant les programmes de recherche et instruments y liés.

1.8 La proposition de la Commission consistant à passer, lors du prochain programme-cadre, à un «financement fondé sur les résultats» en tant que mode de financement alternatif suscite, de la part du Comité, des réserves qu'il ne pourra lever tant qu'il ne disposera pas d'une explication claire et détaillée de la Commission lui permettant d'apprécier objectivement ce que l'on peut ou doit entendre par là sur le plan procédural. Quoi qu'il en soit, l'obtention de connaissances innovantes et significatives devrait bien entendu être le but premier et la préoccupation majeure du financement de la recherche; aussi convient-il de choisir la méthode de financement la plus adéquate et la plus efficace à cette fin et de mettre les dispositifs réglementaires et leur application au service de la réalisation de cet objectif.

1.9 S'il convient de simplifier les règles et procédures juridiques, administratives et financières, il est cependant tout aussi important de simplifier les procédures scientifiques et thématiques en matière de candidatures, d'évaluation et de suivi, dans le but de réduire et d'harmoniser la surréglementation excessive et la diversité des exigences et procédures européennes, nationales, régionales et institutionnelles relatives aux rapports à fournir, demandes de participation, expertises, évaluations et autorisations.

## 2. La communication de la Commission

2.1 La communication de la Commission a pour objectif de simplifier davantage la mise en œuvre du programme-cadre de recherche européen. Elle a principalement trait aux questions de financement.

2.2 Les autres possibilités de simplification présentées dans la communication sont structurées en trois volets:

- Volet n° 1: rationaliser la gestion des propositions et des subventions dans le cadre des règles existantes
- Volet n° 2: adapter les règles prévues par le système actuel fondé sur les coûts
- Volet n° 3: passer du financement fondé sur les coûts au financement fondé sur les résultats.

2.3 Les améliorations pratiques des processus et des instruments qui sont présentées dans le cadre du premier volet sont déjà en cours de mise en œuvre par la Commission.

2.3.1 Le deuxième volet prévoit l'adaptation des règles existantes, ce qui permettra une plus large acceptation des pratiques comptables habituelles (par exemple les coûts moyens de personnel), la réduction des dispositions relatives aux différentes catégories de participants et types d'activités, l'introduction d'une disposition relative aux propriétaires/exploitants de PME et une modification du processus de sélection des subventions.

La plupart des propositions exposées dans ce volet se rapportent à la conception de futurs programmes-cadres.

2.3.2 Le troisième volet présente les options relatives au passage d'un financement fondé sur les coûts à un financement fondé sur les résultats. Elles doivent ouvrir la voie à une évolution importante concernant la présentation des rapports et les mesures de contrôle, qui devront être plus axées sur les aspects scientifico-techniques que sur les aspects financiers.

## 3. Observations générales

3.1 **Importance, efficacité et attrait du programme-cadre de recherche et développement.** Le programme-cadre de recherche et développement est l'un des instruments les plus importants dont dispose l'Union pour garantir et renforcer la compétitivité et la prospérité de l'Europe, satisfaire à la nouvelle stratégie «Europe 2020» et aménager l'espace européen de la recherche. Il est dès lors indispensable de mettre ce programme en œuvre le plus efficacement possible. Celui-ci doit présenter un attrait certain pour les meilleurs scientifiques et instituts de recherche, mais aussi pour l'industrie et les PME: participer à ce programme-cadre doit être rentable et avoir valeur de distinction. Il est dès lors impératif que les conditions administratives et financières soient efficaces et attrayantes pour les bénéficiaires des subventions.

3.2 **Nécessité de simplification.** De manière générale, la nécessité d'améliorer et de simplifier radicalement les règles et procédures continue de se faire clairement sentir. C'est pourquoi le Comité a réclamé à maintes reprises la simplification des procédures liées à l'utilisation du programme-cadre de recherche et constaté avec satisfaction que les premières mesures ont déjà été prises en ce sens dans le 7<sup>e</sup> programme-cadre.

3.3 **Conclusions du Conseil.** Le Comité se félicite des conclusions du Conseil du 28 mai 2010<sup>(2)</sup>. Les observations et recommandations du Comité ont notamment pour objet d'approfondir et d'étayer les points de vue présentés dans ces conclusions.

3.4 **Accord de principe.** Le Comité salue et soutient en principe l'initiative de la Commission ainsi que les projets et options proposés dans la communication. Un grand nombre des mesures proposées sont de nature à apporter des améliorations sensibles et bénéficient dès lors pleinement de l'appui du Comité. Il s'agit par exemple de la rationalisation de la gestion des propositions et des subventions dans le cadre des règles existantes ou de l'acceptation plus large des pratiques comptables et d'audit habituelles des bénéficiaires des subventions, reconnues au niveau national. Cependant, ces propositions n'éliminent pas les principales causes de la complexité actuelle, elles se contentent de les atténuer. Dès lors, il serait bon que les efforts déployés à plus long terme visent également à éradiquer les causes principales du problème, dans l'intérêt du marché unique et de l'espace européen de la recherche.

(2) Conseil de l'Union européenne du 28 mai 2010 – Conclusions du Conseil sur la simplification et le renforcement de l'efficacité des programmes de soutien à la recherche et à l'innovation européennes – 10268/10.

**3.5 Principale cause de la complexité actuelle.** L'un des principaux problèmes du financement de la recherche dans l'UE réside dans la diversification croissante des différents programmes et instruments d'aide de l'UE. Ceux-ci prévoient en partie des règles et procédures d'éligibilité très divergentes (initiatives technologiques conjointes au titre de l'article 187, initiatives au titre de l'article 185, institut européen d'innovation et de technologie, ERA-Nets, partenariats public-privé, etc.), ce qui accroît la complexité pour les bénéficiaires. Non seulement cette complexité amoindrit l'efficacité des moyens investis, mais elle diminue l'attrait du programme-cadre aux yeux des meilleurs scientifiques, et en compromet ainsi le succès.

**3.5.1 Différences entre les dispositifs réglementaires des États membres.** Cette complexité est encore accentuée par les différences parfois très importantes qui existent entre les dispositifs réglementaires des États membres et de leurs organismes de financement respectifs, qui jouent un rôle important, souvent décisif dans les projets de financement. Pour saisir le problème dans toute son acception, il suffit de rappeler que pour pratiquement tous les projets financés par la Commission (à l'exception des projets soutenus par le Conseil européen de la recherche (CER)), une participation de chercheurs et d'organismes financiers **d'au moins trois États membres(!)** est requise.

**3.6 Harmonisation des dispositifs réglementaires.** Le Comité recommande par conséquent à tous les acteurs responsables du développement de l'espace européen de la recherche de réduire la disparité et la multiplicité des règles juridiques, administratives et financières qui s'appliquent au sein du programme-cadre de recherche: il est indispensable **d'harmoniser /d'uniformiser et de réduire la réglementation régissant les programmes-cadres de R&D.** Il y a lieu de déterminer quels instruments de soutien du programme-cadre ont fait leurs preuves et de continuer à les exploiter de manière pertinente. Un cadre juridique unique doit s'appliquer à toutes les mesures européennes de financement de la R&D prévues par les programmes-cadres.

**3.7 Autre objectif.** Un autre objectif consisterait à tendre vers une uniformisation des instruments de financement et des procédures de comptabilisation (voir également à ce sujet le paragraphe 4.1), non plus uniquement au sein du programme-cadre de R&D, mais entre les différents États membres, ainsi qu'avec la Commission. Cette démarche permettrait de lever certains obstacles avérés à une plus grande mobilité transfrontalière des scientifiques et constituerait de manière générale un pas important vers l'achèvement de l'espace européen de la recherche. Même si cet objectif essentiel peut encore paraître utopique aujourd'hui, il convient cependant de le poursuivre avec patience et ténacité, fût-ce pas à pas. **En effet, la réalisation de cet objectif constituerait un pas décisif vers l'achèvement de l'espace européen de la recherche.**

**3.7.1 Pluralisme dans le domaine de la recherche.** Toutefois, une telle uniformisation ne doit en aucun cas amener à restreindre la pluralité, jugée indispensable par le Comité, des méthodes, approches et thèmes choisis<sup>(3)</sup> en matière de recherche. Loin d'être du gaspillage, le pluralisme (dans le

domaine de la recherche) est un outil nécessaire pour l'optimisation et la recherche de nouveaux savoirs et de nouvelles capacités et constitue une condition sine qua non pour le progrès scientifique.

**3.8 Équilibre entre liberté d'action et contrôle.** En principe, il faut trouver un juste équilibre entre liberté d'action et contrôle, tant en ce qui concerne l'élaboration des règles mêmes que leur application concrète. Tant que les règles n'auront pas été simplifiées, il sera d'autant plus urgent de les **appliquer** de manière plus souple et pragmatique. S'agissant de l'application et de l'interprétation des règles, l'efficacité au niveau du déroulement des projets et de l'utilisation des ressources doit primer sur la prévention des erreurs. À cet égard, la formulation abstraite des dispositions relatives aux règles de participation et au règlement financier autorise une certaine marge de manœuvre qui devrait être utilisée en cohérence avec l'objectif d'un financement optimal des projets et d'une gestion efficace des ressources. Aussi le Comité rappelle-t-il les recommandations qu'il avait formulées précédemment, préconisant en substance de laisser une autonomie décisionnelle plus large aux différents responsables au sein de la Commission et, partant, de garantir une plus grande tolérance à l'égard des risques d'erreur. *La crainte de voir quelques-uns commettre des erreurs ou adopter des comportements inadéquats ne doit pas entraîner la surréglementation et la paralysie pour tous. Ceci vaut également pour les méthodes de travail des organismes de financement et des chercheurs.*

**3.9 Approche fondée sur la confiance.** Les fautes ou erreurs en matière de comptabilisation des coûts sont la plupart du temps imputables à la complexité des critères de financement et en règle générale ne poursuivent pas un objectif frauduleux. Aussi faudrait-il établir une distinction plus claire entre faute, erreur et fraude. Le Comité recommande dès lors au Conseil, au Parlement et à la Commission de développer une approche fondée sur la confiance et de placer celle-ci au cœur du financement européen de la recherche. Dans ce contexte, le Comité appuie la proposition de la Commission consistant à accroître le niveau de risque d'erreur tolérable dans le domaine de la recherche<sup>(4)</sup>.

**3.10 Des fonctionnaires compétents et engagés.** Pour mener à bien les tâches qui lui incombent dans le cadre de la mise en œuvre du programme-cadre de R&D, la Commission a besoin de fonctionnaires qualifiés dont la compétence scientifique spécifique est reconnue par la communauté scientifique internationale<sup>(5)</sup>. L'engagement dont ils font preuve en vue de l'obtention de résultats optimaux et d'une exécution efficace du programme ne doit donc pas être trop fortement bridé par la crainte d'éventuelles erreurs de procédure et de leurs conséquences, une crainte tout à fait compréhensible au vu de la déconcertante complexité du système. Cela signifie aussi qu'une responsabilité excessive ne doit pas peser sur ces fonctionnaires en cas d'erreur. C'est là une raison supplémentaire de simplifier, d'assouplir et de clarifier les procédures.

<sup>(4)</sup> Voir également COM(2010) 261 final.

<sup>(5)</sup> Le Comité renvoie à la recommandation formulée au paragraphe 1.12 du document JO C 44 du 16.02.2008, p. 1: «Le Comité juge indispensable que les organismes qui encouragent la recherche, y compris les services de la Commission, disposent de personnel scientifique hautement spécialisé connaissant parfaitement et de longue date le secteur en question et se tenant au courant de son évolution, de ses spécificités et de la communauté scientifique y relative (la rotation régulière des postes est à cet égard contreproductive)».

<sup>(3)</sup> JO C 44 du 16.02.2008, p. 1.

**3.11 La transparence en tant que mécanisme de contrôle supplémentaire.** L'augmentation de la marge de manœuvre que le CESE recommande de conférer aux décideurs de la Commission dans l'intérêt d'une meilleure efficacité risque inévitablement d'engendrer davantage d'erreurs ou de traitements de faveur. Cependant, le Comité ayant toujours insisté sur la nécessité de rendre le financement de la recherche pleinement ouvert et transparent, le fait que la communauté des utilisateurs soit informée et puisse réagir servira de garde-fou supplémentaire contre d'éventuels dérapages.

**3.12 Importance de la continuité et de la stabilité.** Le maniement de systèmes aussi complexes exige de passer par un processus d'apprentissage difficile et d'acquiescer un savoir-faire en la matière; ce principe est à la fois valable pour les fonctionnaires de la Commission et les bénéficiaires potentiels de subventions, en particulier les PME, qui ne peuvent se permettre de créer un département juridique uniquement pour traiter de ces questions. Dès lors, l'assurance d'une continuité de la procédure augmente non seulement la sécurité juridique, mais simplifie déjà en soi les démarches ultérieures. Aussi tous les changements envisagés, même s'ils sont introduits à des fins de simplification, doivent-ils être soupesés à l'aune de la perte de continuité et de stabilité: **la simplification projetée doit apporter une nette valeur ajoutée en regard de la perte de continuité et de stabilité.**

**3.13 Simplification des procédures scientifiques de demande et d'expertise.** Outre les règles et procédures juridiques, administratives et financières (voir paragraphes 3.6 et 3.7), il importe également de simplifier les procédures scientifiques et thématiques de demande, d'expertise et de suivi, *en vue de limiter et de réduire au strict minimum la surréglementation excessive ainsi que la profusion d'obligations de rapport, de procédures de requête, d'expertises, d'évaluations, de procédures d'autorisation, etc., exigées aux niveaux européen, national, régional et institutionnel.* Le Comité déplore que la Commission ne mentionne pas du tout cet aspect dans sa communication. Dès lors, le Comité recommande à nouveau à la Commission de s'efforcer, en accord avec les États membres et leurs représentants, *d'harmoniser et de rationaliser, au niveau institutionnel, national et européen, les procédures de demande, de suivi et d'évaluation qui, souvent, se recourent.* Cette démarche permettrait de lutter contre une perte inutile de chercheurs hautement qualifiés, et plus généralement de «capital humain». Si des progrès ont déjà été réalisés en la matière dans le cadre du 7<sup>e</sup> programme-cadre, cette tâche reste pour l'essentiel à accomplir. Les solutions susceptibles d'être retenues doivent garantir que les États membres continuent de participer de manière adéquate, dans le cadre d'organes et de commissions, au processus de décision relatif à l'octroi des financements.

#### 4. Observations particulières

**4.1 Procédures de comptabilisation des États membres.** De l'avis du Comité, «**la plus large acceptation des pratiques comptables habituelles**» que la Commission propose donnerait effectivement lieu à une simplification considérable, à la condition toutefois que l'objectif véritable soit de faire en sorte – avec l'assentiment de la Cour des comptes européenne – que les règles nationales régissant le financement de la recherche dans chaque État membre puissent également s'appliquer aux procédures et aux règles comptables relatives aux programmes-cadres de R&D. Le Comité est certes conscient que cette manière de procéder est susceptible de déboucher sur certaines inégalités de traitement, mais estime qu'il conviendrait néanmoins de les

tolérer au nom de la simplification souhaitée. Il recommande dès lors instamment d'appliquer réellement, efficacement et sans réserve cette proposition de la Commission à toutes les catégories de coûts, à la lumière des clarifications données ici.

**4.1.1 Éligibilité de la taxe sur la valeur ajoutée.** Dans le cadre de certains projets de recherche, la taxe sur la valeur ajoutée fait partie des coûts encourus. Dans certaines conditions, le règlement financier de l'Union européenne consent à reconnaître l'éligibilité de la taxe sur la valeur ajoutée. Dans la plupart des programmes de financement européens, cette règle est déjà d'application. Le Comité recommande dès lors qu'à l'avenir, la taxe sur la valeur ajoutée soit reconnue comme un coût éligible également dans le cas des programmes-cadres de R&D.

**4.2 Limitation de la diversité des règles.** Une limitation de la diversité des règles relatives aux différents programmes et instruments s'impose de toute urgence (voir paragraphe 3.6). Toutefois, l'objectif ne doit pas consister à instaurer une solution unique pour tous les bénéficiaires de subventions, car une telle approche ne serait pas conforme aux intérêts des participants – très divers – aux programmes-cadres de R&D, même dans une optique de simplification. C'est pourquoi il conviendrait de conserver au moins la distinction existant au niveau des organisations. Le Comité recommande de ne pas introduire l'approche financière uniforme préconisée sous ce titre par la Commission pour toutes les catégories d'organisations et tous les types d'activités.

**4.3 Autoriser des ballons d'essai.** La limitation de la diversité des règles et l'exigence de continuité et de stabilité des dispositifs réglementaires (voir paragraphe 3.12) ne doivent toutefois pas rigidifier le système. Les nouveaux instruments devraient d'abord être autorisés et testés à titre expérimental avant que l'on ne décide de les intégrer dans le dispositif réglementaire en vigueur.

**4.4 Définitions et guides clairs – mode d'emploi.** Dans le cas de systèmes complexes, il est essentiel de disposer d'une définition claire et précise des concepts, règles, procédures et processus, afin de permettre aux acteurs d'agir efficacement. Cette remarque s'applique également à la mise à disposition, en temps utile, de guides et «modes d'emploi» fiables élaborés par la Commission. D'une part, ces guides doivent laisser une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir tenir compte de manière adéquate des diverses conditions-cadres dans lesquelles opèrent les bénéficiaires de subventions. D'autre part, les bénéficiaires de subventions doivent pouvoir se fier aux informations figurant dans ces guides. Cette exigence n'entre pas en contradiction avec la flexibilité nécessaire, mais permet plutôt d'en faire pleinement usage. À cet égard toutefois, le Comité relève des problèmes spécifiques concernant la dernière partie, véritablement révolutionnaire, des propositions de la Commission (à ce sujet, se référer au paragraphe 4.8 ci-dessous).

**4.5 Une stratégie d'audit cohérente.** La future stratégie d'audit de la Commission représente un élément essentiel du processus de simplification (voir également les paragraphes 3.9 et 4.1). Le Comité recommande dès lors de redéfinir la stratégie d'audit dans l'optique d'une meilleure efficacité du programme-cadre de R&D et d'une simplification des procédures administratives. Il conviendrait également dans ce contexte d'exposer clairement les conditions d'examen des pratiques comptables existantes appliquées dans les États membres, y compris l'éventuelle comptabilisation des coûts moyens de personnel.

**4.6 Plus d'éléments forfaitaires dans l'approche actuelle fondée sur les coûts.** Le Comité approuve en principe cette proposition de la Commission, qui peut concerner différentes catégories de coûts. La Commission y voit également une possibilité **d'améliorer les conditions de participation des PME.** Le Comité ne marque toutefois son accord qu'à condition que les montants forfaitaires destinés à couvrir des dépenses effectives ne servent pas de prétexte à une diminution du financement et restent toujours facultatifs.

**4.6.1 Les coûts réels comme base de calcul des montants forfaitaires.** En principe, le montant de la contribution financière – y compris les montants forfaitaires proposés – doit être en adéquation avec les coûts réels supportés par les bénéficiaires. Pour que la participation aux programmes de recherche européens présente un attrait aux yeux des organisations les plus performantes, malgré les efforts administratifs et autres qu'elles auront à fournir, il faut que le financement octroyé au titre du programme-cadre de R&D atteigne un niveau adéquat. C'est à cette seule condition que les objectifs fixés en matière de compétitivité et de capacité d'innovation pourront être pleinement atteints.

**4.7 Des outils logiciels solides pour la gestion des projets.** Le recours à des applications fondées sur l'Internet pour gérer tout le déroulement du projet, depuis le dépôt de la demande jusqu'à la phase finale, offre des possibilités considérables de réduire sensiblement la charge administrative, tant pour la Commission que pour les candidats. Aussi le Comité se félicite-t-il vivement des efforts entrepris en ce sens par la Commission. Toutefois, il importe que les outils élaborés par la Commission et utilisés par les candidats fonctionnent en parfaite synergie. Même si les nouveaux outils logiciels développés pour le 7<sup>e</sup> programme-cadre facilitent les opérations au sein de la Commission, il ne faut pas que les candidats en subissent les conséquences. En effet, les logiciels qui ne sont pas parfaitement développés (NEF, par exemple) et les incohérences dans la structure des documents (entre les différentes phases du projet, par exemple) génèrent une charge supplémentaire et inutile pour tous les candidats. Le Comité recommande de prendre cet aspect en compte à chaque étape du projet et dans chaque volet et d'investir encore plus de moyens dans le développement des outils logiciels à l'avenir.

**4.8 Passer d'un financement fondé sur les coûts à un financement fondé sur les résultats.** La Commission propose une simplification particulièrement novatrice et un mode de financement alternatif consistant à passer, dès le 8<sup>e</sup> programme-cadre de recherche, d'un financement fondé sur les coûts à un financement fondé sur les résultats. Étant donné que l'obtention de connaissances et de résultats nouveaux

doit être le but premier qui anime le financement de la recherche et qu'il convient donc de choisir la méthode la plus adéquate et la plus efficace à cette fin, cette proposition semble à première vue particulièrement séduisante. Il va de soi que les dispositifs réglementaires et leur application devraient servir la réalisation de cet objectif.

**4.8.1 Réserve.** Le fait de définir a priori des résultats concrets pour un projet de recherche donné est problématique dans la mesure où cette approche lui confère des caractéristiques propres à la recherche sous contrat. Cette situation engendre non seulement des problèmes en matière de passation de marchés et de fiscalité, mais pose également des questions quant à la façon dont la recherche est comprise. Quel est le résultat de la recherche fondamentale? Aussi, tant qu'il ne pourra pas apprécier objectivement, à l'aide d'un document détaillé et explicatif de la Commission, ce qu'il faut entendre concrètement par «financement basé sur les résultats» et quels sont les instruments à utiliser, le Comité se montrera-t-il réticent vis-à-vis de cette approche. Il se sent en outre conforté dans sa réserve par le point de vue prudent de la Commission même, qui déclare à ce sujet: *Les approches fondées sur les résultats nécessitent une définition précise des produits/résultats pour chaque projet individuel et une analyse approfondie afin de déterminer les montants forfaitaires [...].* Le Comité préconise par conséquent que tous les participants potentiels s'engagent dans un examen minutieux et réfléchi de cette question, qui devrait dans un premier temps déboucher sur l'élaboration d'une nouvelle communication claire concernant le financement de la recherche fondé sur les résultats, avant d'aller plus loin et d'entreprendre des démarches concrètes en la matière.

**4.8.2 Étude de faisabilité et définitions.** Pour les raisons exposées ci-dessus, le Comité accueillerait favorablement la réalisation d'une étude de faisabilité (voir paragraphe 4.3) sur le financement fondé sur les résultats, afin de pouvoir apprécier objectivement les possibilités, les risques et les problèmes concrets ainsi que les possibilités de simplification qu'il comporte. Au lieu de parler de «financement fondé sur les résultats», il serait peut-être plus approprié d'utiliser des termes comme «financement fondé sur la recherche»<sup>(6)</sup> ou «financement fondé sur les programmes».

**4.8.3 Prise en compte des besoins spécifiques des PME.** Le fait de lier le financement des projets à des résultats qui devront être atteints dans le futur et sur lesquels on ne dispose d'aucune certitude pourrait plus particulièrement poser problème aux PME. Si les autorisations d'octroi de financements par la Commission devaient reposer sur trop d'éléments incertains, il pourrait par exemple être difficile d'obtenir les financements supplémentaires qui s'avèreraient nécessaires.

Bruxelles, le 15 septembre 2010.

Le président  
du Comité économique et social européen  
Mario SEPI

<sup>(6)</sup> Proposition du groupe de travail informel sur la "Mise en œuvre du 7<sup>e</sup> PC" présidé par M. Herbert REUL, membre du Parlement européen.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/68/CE en ce qui concerne les dispositions applicables aux moteurs mis sur le marché dans le cadre du mécanisme de flexibilité»**

COM(2010) 362 final — 2010/0195 (COD)

(2011/C 48/23)

Rapporteur unique: **M. PEZZINI**

Le 7 septembre 2010, le Conseil, et le Parlement européen, 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 modifiant la directive 97/68/CE en ce qui concerne les dispositions applicables aux moteurs mis sur le marché dans le cadre du mécanisme de flexibilité»*

COM(2010) 362 final – 2010/0195 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production, consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1<sup>er</sup> septembre 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 16 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité est convaincu que la mise sur le marché européen de moteurs destinés aux **engins mobiles non routiers** (EMNR) toujours plus respectueux de l'environnement et rejetant de moins en moins de *monoxyde de carbone, d'oxydes d'azote, d'hydrocarbures et de particules* <sup>(1)</sup> est nécessaire et répond aux objectifs que l'UE s'est fixé à l'horizon 2020 en matière de réduction des émissions dangereuses pour la santé et affectant le climat.

1.2 Le Comité est également convaincu que, surtout en période de crise financière, économique et de l'emploi d'ampleur mondiale, il y a lieu de garantir aux constructeurs européens de moteurs EMNR:

- un niveau de compétitivité adéquat,
- des moyens et du temps pour la recherche et le développement technologique,
- une flexibilité appropriée en ce qui concerne les applications productives innovantes et les modifications à apporter aux installations <sup>(2)</sup>, de manière à pouvoir atteindre et respecter les valeurs limites fixées en matière d'émissions sans mettre l'emploi en danger.

1.3 Le Comité appuie la proposition de la Commission consistant à porter à 50 % le pourcentage de flexibilité pour les secteurs déjà couverts par les mécanismes de flexibilité

prévus par la directive EMNR <sup>(3)</sup> et à adapter le nombre total des moteurs pouvant être mis sur le marché aux mécanismes prévus, ainsi qu'à inclure dans ledit mécanisme les autorails et les locomotives en leur réservant un pourcentage de flexibilité de 20 %.

1.4 Comme le Comité l'a souligné dans le passé <sup>(4)</sup>, «L'homologation de moteurs fonctionnant avec le carburant de référence garantit le fonctionnement de ceux-ci en accord avec les valeurs limites de la phase III B. Toutefois, les émissions ne pourront correspondre aux nouvelles valeurs limites que si les carburants appropriés sont effectivement disponibles sur le marché».

1.4.1 Compte tenu de la technologie nécessaire si l'on veut respecter les limites d'émissions de particules et de NO<sub>x</sub> <sup>(5)</sup> prévues par la phase III B <sup>(6)</sup>, il est impératif de réduire la teneur actuelle en soufre des carburants dans de nombreux États membres et de définir les caractéristiques du carburant de référence.

1.5 Afin de pouvoir cibler les objectifs, le Comité juge nécessaire de fixer des valeurs limites strictes, mais aussi de définir des procédures d'essai se rapportant à des situations concrètes et de limiter le recours aux tests de laboratoire, qui donnent des résultats théoriques, ainsi qu'à des méthodes de contrôle des émissions incohérentes. Il convient par ailleurs de relever, de manière précise, le comportement des gaz d'échappement des engins mobiles non routiers dans le cadre d'une utilisation normale et non le comportement et les émissions des seuls moteurs sur un banc d'essai.

<sup>(1)</sup> CO; NO<sub>x</sub>; HC; PM.

<sup>(2)</sup> Les constructeurs des engins en question doivent revoir intégralement le projet des structures destinées à recevoir les nouveaux moteurs.

<sup>(3)</sup> Directive 97/68/CE.

<sup>(4)</sup> JO C 220 du 16.09.2003, p. 16.

<sup>(5)</sup> Cf. note 1.

<sup>(6)</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

1.6 Le Comité nourrit certaines craintes quant au respect des dates prévues pour l'entrée en vigueur des phases III B et IV ainsi que des procédures de réception y relatives, et se demande s'il ne serait pas opportun de reporter de deux ans la réalisation de la phase III B et de trois ans les mesures prévues pour la phase IV, afin de s'assurer que les dispositions en question puissent être pleinement et concrètement respectées.

1.7 Le Comité considère que les mécanismes flexibles de mise en œuvre et les délais relatifs au passage d'une phase à l'autre sont très lourds et contraignants pour les PME. En effet, les coûts prévus pour les équipements et les moteurs, et surtout ceux requis pour la R&DT et l'évaluation de la conformité, sont évidemment bien plus importants pour une petite entreprise que pour les grands groupes industriels.

1.8 De l'avis du Comité, vu que «la dégradation mécanique des engins non routiers est probablement plus rapide que celle de leurs moteurs» (7), il importe de tenir compte des émissions produites tout au long de la vie utile des moteurs, y compris après le remplacement des parties mécaniques de l'engin, et d'introduire des exigences techniques en matière de durée qui soient généralement acceptées et permettent d'éviter la détérioration des niveaux d'émissions qui se produit avec le temps.

1.9 Le Comité estime que les certificats de réception prévus à l'annexe I devraient comporter non seulement un échantillon des étiquettes de mise sur le marché dans le cadre du mécanisme de flexibilité et un échantillon de l'étiquette supplémentaire, mais aussi une description détaillée des dispositifs obligatoires permettant le respect des valeurs limites prévues par les dispositions en vertu desquelles la réception a été autorisée.

1.10 Le Comité juge fondamental d'encourager la réalisation d'efforts conjoints, au niveau européen et international, visant à élaborer des normes techniques claires et généralement acceptées dans le but de promouvoir des échanges dans ce secteur au niveau mondial, en assurant une correspondance toujours plus étroite entre les limites d'émissions en vigueur dans l'Union européenne et celles appliquées ou prévues dans les pays tiers.

1.11 Le CESE recommande la rédaction de lignes directrices d'application actualisées afin de faciliter la mise en œuvre des dispositions prévues pour les différentes phases, non seulement par les constructeurs de moteurs mais aussi et surtout par les constructeurs d'équipements; il préconise également un exercice de prospective participative sur les perspectives qu'offrent les EMNR en matière de protection de l'environnement et sur les possibilités de promouvoir l'utilisation d'écolabels dans le secteur.

1.11.1 La campagne d'information se devra de faire comprendre non seulement aux producteurs d'EMNR et d'engins où sont intégrés les moteurs modifiés mais aussi à leurs utilisateurs finaux qu'il est impératif d'appliquer correctement les dispositions prévues dans les différentes phases pour le développement des activités à moindre intensité d'émissions, en élaborant de nouveaux profils «verts» en matière de métiers et d'utili-

sations, grâce notamment à un système européen de certification des nouvelles compétences et des mécanismes adéquats de soutien, bénéficiant de l'aide des partenaires sociaux et des pouvoirs publics.

## 2. Introduction

2.1 La directive 97/68/CE (EMNR – Engins mobiles non routiers) concerne des moteurs à allumage par compression ayant une puissance supérieure à 18 kW mais inférieure à 560 kW. Elle fixe les limites des émissions de monoxyde de carbone, d'oxydes d'azote, d'hydrocarbures et de particules. La directive prévoit en outre des phases fixant des valeurs limites d'émission de plus en plus strictes en vue de la mise en œuvre du niveau maximal des émissions provenant des gaz d'échappement des:

- moteurs Diesel installés sur les engins de construction,
- engins agricoles et forestiers,
- autorails et locomotives,
- bateaux de la navigation intérieure,
- moteurs à vitesse constante,
- petits moteurs à essence utilisés sur différents types d'engin.

2.2 Au fil du temps, les normes EMNR, sur lesquelles le Comité s'est déjà prononcé à plusieurs reprises (8), ont été soumises à différentes modifications par les directives 2001/63/CE, 2002/88/CE, et 2004/26/CE. Cette dernière a introduit des mécanismes de flexibilité pour faciliter la transition vers les différents niveaux d'émissions permis.

2.3 La directive 2010/26/UE de la Commission du 31 mars 2010, la dernière en date, a autorisé une prorogation des périodes de dérogation prévues jusqu'au 13 juillet 2013 pour les moteurs à essence (à allumage commandé) utilisés pour certaines petites unités portatives et a clarifié certains mécanismes techniques de réception qui sont nécessaires en vue de satisfaire aux exigences de la phase IIIB. Elle a également simplifié la procédure administrative pour les demandes dans le cadre du mécanisme de flexibilité.

2.4 Si des législations similaires existent aux États-Unis et, dans une moindre mesure, au Japon, d'autres puissances économiques telles que la Chine, l'Inde, la Russie ou le Brésil ne disposent en revanche d'aucune réglementation en la matière.

2.5 Les mécanismes de flexibilité introduits doivent permettre aux entreprises de s'adapter aux nouvelles normes, dans la mesure où les solutions techniques permettant aux moteurs de respecter les valeurs limites de la phase III B «ne sont généralement pas encore finalisées» et «les constructeurs d'équipements ont besoin d'intensifier leurs activités de recherche et de développement technologique pour s'assurer que des engins conformes à la phase III B sont mis sur le marché» dans les délais fixés (9).

(8) JO C 407 du 28.12.1998, JO C 260 du 17.09.2001, p. 1, JO C 220 du 16.09.2003, p. 16.

(9) Document SEC(2010) 829 du 7.7.2010 accompagnant la proposition COM(2010) 362 final.

(7) Cf. note 4.

2.6 Par ailleurs, depuis l'automne 2008, les constructeurs européens d'engins mobiles non routiers, principalement le secteur des équipements de construction <sup>(10)</sup> et des engins agricoles, subissent de plein fouet les conséquences de la crise économique et financière mondiale.

2.6.1 Afin de préserver le développement de l'industrie et dans le contexte de la protection de l'environnement, il convient:

- de maintenir la compétitivité de l'industrie européenne des engins mobiles non routiers et d'atténuer les pressions immédiates exercées par la crise économique;
- de permettre à l'industrie de continuer à financer les activités de R&DT en faveur de tous les types de produits au cours de la phase III B;
- de limiter les émissions en remplaçant les anciens moteurs installés sur les EMNR par des moteurs plus propres.

2.7 Le rapprochement des législations des États membres relatives aux mesures contre les émissions de gaz et de particules polluants provenant des moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers est régi par des dispositions européennes prévoyant des mécanismes de flexibilité réduits qui fixent des valeurs limites d'émissions de plus en plus strictes au cours des périodes prévues pour la mise en œuvre.

2.8 La Commission s'est fixé pour objectif d'atténuer, dans toute la mesure du possible, les contraintes introduites pour tenir compte de l'impact de la crise économique et de la nécessité de décupler les efforts requis pour la recherche et le développement technologique, les applications innovantes et la normalisation technique.

### 3. La proposition portant modification de la directive

3.1 La proposition à l'examen prévoit d'apporter les modifications suivantes à la directive 97/68/CE.

3.1.1 Une augmentation du pourcentage du nombre de moteurs utilisés sur des engins opérant au sol et mis sur le marché dans le cadre du mécanisme de flexibilité, ce pourcentage devant, pour chaque catégorie de moteur être porté de 20 à 50 % des ventes annuelles d'équipements réalisées par le constructeur d'équipements, ainsi qu'une adaptation du nombre maximal de moteurs pouvant être mis sur le marché dans le cadre du mécanisme de flexibilité, à titre de variante optionnelle, pendant la période séparant la phase d'émissions III A de la phase d'émissions III B.

3.1.2 La possibilité d'ajouter des moteurs destinés à la propulsion d'autorails et de locomotives au mécanisme de flexibilité, ce qui permet aux constructeurs d'équipements de mettre sur le marché un nombre limité de moteurs dans le cadre dudit mécanisme.

3.1.3 La date d'expiration de ces mesures est fixée au 31 décembre 2013.

<sup>(10)</sup> [http://ec.europa.eu/entreprise/sectors/mechanical/non-road-mobile-machinery/publications-studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/entreprise/sectors/mechanical/non-road-mobile-machinery/publications-studies/index_en.htm).

3.2 L'option proposée prévoit donc de renforcer le mécanisme de flexibilité existant et de l'élargir à des secteurs non encore inclus. Cette option est considérée comme la meilleure, dans la mesure où elle permet un juste équilibre entre l'impact sur l'environnement et l'avantage économique tiré d'une réduction des coûts nécessaires pour permettre au marché de se conformer aux nouvelles limites d'émissions.

### 4. Observations générales

4.1 Le Comité économique et social européen (CESE) approuve l'orientation prise par la Commission qui entend conférer davantage de flexibilité à la réalisation des différentes phases de mise en œuvre des valeurs limites autorisées pour les engins mobiles non routiers concernant les émissions de monoxyde de carbone, d'oxydes d'azote, d'hydrocarbures et de particules.

4.2 Le CESE partage les préoccupations de la Commission quant à la préservation du niveau de compétitivité et d'emploi de l'industrie des EMNR compte tenu des conséquences de la crise financière et économique internationale, mais aussi la nécessité d'atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement et de bien-être des citoyens européens.

4.3 Comme il l'a fait dans ses précédents avis sur les propositions législatives relatives à la réduction des émissions présentées par la Commission, le Comité confirme son soutien à toutes les initiatives européennes ayant pour but la réalisation d'objectifs concrets en matière de réduction des gaz à effet de serre, celle-ci constituant à ses yeux un élément fondamental de la lutte contre le changement climatique et de la protection de l'environnement et de la santé.

4.4 Le Comité appuie dès lors la proposition de la Commission consistant à porter à 50 % le taux de flexibilité applicable aux secteurs déjà couverts par le mécanisme de flexibilité prévu par la directive EMNR de 1997 et ses modifications successives, ainsi qu'à inclure dans ledit mécanisme les autorails et locomotives, avec un taux de flexibilité de 20 % des ventes annuelles d'engins équipés des moteurs de la catégorie prévue.

4.5 Le CESE rappelle <sup>(11)</sup> que les émissions ne seront conformes à ces valeurs que si les carburants concernés sont réellement disponibles sur le marché; il signale par ailleurs que, compte tenu de la technologie nécessaire pour respecter les limites d'émissions de particules et de NO<sub>x</sub> fixées pour les phases III B et IV, il convient de réduire la teneur actuelle en soufre des carburants dans de nombreux États membres et de définir un seul carburant de référence en cohérence avec la situation telle qu'elle se présente sur le marché des carburants <sup>(12)</sup>.

4.6 Par ailleurs, le Comité souligne la complexité et le caractère délicat du réexamen. Celui-ci a en effet pour objectif, d'une part, de réduire encore - et à juste titre - les émissions de monoxyde de carbone, oxydes d'azote, hydrocarbures et particules et, d'autre part, de ne pas affaiblir la compétitivité des secteurs concernés qui opèrent sur un marché mondial extrêmement concurrentiel et qui traverse une crise non négligeable.

<sup>(11)</sup> Cf. note 4.

<sup>(12)</sup> Cf. directive 2003/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 mars 2003 concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel.

4.7 À cet égard, le CESE juge essentiel d'encourager les efforts conjoints déployés au niveau européen et international dans le but d'élaborer des normes techniques claires et généralement acceptées afin de promouvoir les échanges mondiaux visant à rapprocher les limites d'émissions en vigueur dans l'Union européenne et celles appliquées ou prévues dans des pays tiers.

4.8 Le CESE fait siennes les préoccupations de ceux qui craignent une incidence excessive sur les coûts industriels, de R&DT et d'évaluation de la conformité des EMNR. S'ils ne sont pas anticipés et répartis dans le temps, ces coûts pourraient mettre en danger le niveau d'emploi dans les secteurs concernés.

4.9 Le CESE fait observer que pour pouvoir centrer les objectifs, il est nécessaire de définir non seulement des valeurs limites strictes mais aussi des procédures d'essai se rapportant à des situations concrètes et d'éviter l'utilisation de résultats obtenus exclusivement en laboratoire ainsi que de stratégies incohérentes en matière de contrôle des émissions et ce, dans le but de procéder à un relevé clair et précis du comportement des gaz d'échappement des engins mobiles non routiers en conditions d'utilisation réelle et pas seulement sur un banc d'essai <sup>(13)</sup>.

4.10 Une attention particulière doit être accordée aux PME du secteur, pour lesquelles le Comité considère que les mécanismes flexibles de mise en œuvre, les délais de réalisation et les périodes séparant deux phases sont particulièrement onéreux étant donné que les coûts nécessaires pour adapter les équipements et les moteurs sont toujours bien plus élevés pour une petite entreprise que pour les grands groupes industriels.

4.10.1 Le CESE recommande que soient rédigées des lignes directrices d'application actualisées afin de faciliter la mise en œuvre des dispositions prévues pour les différentes phases de réalisation, non seulement par les constructeurs de moteurs mais aussi et surtout par les producteurs d'équipements dans

lesquels ces moteurs devront être intégrés; il conviendrait que ces lignes directrices s'accompagnent de manuels des meilleures pratiques ainsi que d'un exercice de prospective participative sur les perspectives qu'offrent les EMNR en matière de protection de l'environnement et sur les possibilités de promouvoir l'utilisation d'écolabels dans le secteur.

## 5. Observations particulières

5.1 Le Comité nourrit quelques craintes quant au respect des dates prévues pour l'entrée en vigueur des phases III B et IV et de leurs procédures de réception respectives.

5.1.1 Le CESE se demande s'il ne faudrait pas reporter de deux ans la date d'entrée en vigueur de la phase III B et de trois ans la date d'entrée en vigueur de la phase IV et ce, afin de garantir que les mesures prises puissent être pleinement et réellement respectées.

5.2 S'agissant de l'annexe I, le Comité considère que les certificats de réception prévus devraient inclure, outre un échantillon des étiquettes de mise sur le marché dans le cadre du mécanisme de flexibilité et un échantillon de l'étiquette supplémentaire, une description détaillée des dispositifs obligatoires concernant le respect des valeurs limites fixées par les dispositions en vertu desquelles la réception a été autorisée.

5.3 Enfin, le Comité juge opportun que la Commission présente au Parlement européen, au Conseil et au Comité même un rapport qui, sur la base des données fournies par les constructeurs, les utilisateurs et les États membres, illustre l'état d'avancement de la mise en œuvre de la directive proposée et son impact, tant en ce qui concerne son adéquation au marché de l'emploi que la réduction concrète des émissions et la contribution des EMNR à la protection de l'environnement et à la réalisation des objectifs de l'UE «20-20-20».

Bruxelles, le 16 septembre 2010.

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

---

<sup>(13)</sup> Cfr. en particulier les travaux de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (UNECE): «Protocole d'essai pour la mesure des émissions des engins mobiles non routiers (NRMM) - Proposition d'un règlement technique mondial concernant la procédure d'essai des moteurs à allumage par compression destinés aux tracteurs agricoles et forestiers, ainsi qu'aux engins mobiles non routiers, en ce qui concerne les émissions des polluants provenant du moteur».

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre l'abus et l'exploitation sexuels des enfants et contre la pédopornographie, abrogeant la décision-cadre 2004/68/JAI»**

COM(2010) 94 final — 2010/0064 (COD)

(2011/C 48/24)

Rapporteuse: **M<sup>me</sup> SHARMA**

Le 22 juillet 2010, le Conseil et le Parlement européen ont 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 directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre l'abus et l'exploitation sexuels des enfants et contre la pédopornographie, abrogeant la décision-cadre 2004/68/JAI»

COM(2010) 94 final — 2010/0064 (COD).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 septembre 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 110 voix pour et 7 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 **Le CESE condamne fermement tout abus et exploitation sexuels des enfants** et salue la proposition de la Commission qui vise à remplacer la décision-cadre 2004/68/JAI par une nouvelle directive, plus objective, et contribue ainsi à renforcer l'engagement de l'Union européenne à combattre les abus sur mineurs. Il ne faut jamais sous-estimer la gravité des infractions, l'ampleur des préjudices subis, ni le degré de risque et de vulnérabilité des enfants dans le monde entier. La protection de l'enfance doit rester une priorité à tous les niveaux, les victimes et les auteurs des abus devant bénéficier d'une assistance maximale pour accompagner leur réhabilitation, afin de promouvoir la future protection sociale.

1.2 Le CESE appelle une nouvelle fois les États membres qui ne l'ont pas encore fait, **ainsi que l'Union européenne, dans le cadre du nouveau traité de Lisbonne, à signer et à ratifier, de toute urgence, la convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, ainsi que le protocole facultatif à la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants**, afin de permettre à l'UE de revoir en profondeur sa façon de traiter les Européens qui abusent des mineurs <sup>(1)</sup>. L'Union européenne pourrait exercer une influence dans le contexte d'accords bila-

éraux pour persuader d'autres pays européens, tels que la Russie ou la Bosnie-et-Herzégovine de signer la convention. **L'intégration dans le droit européen de dispositions de la convention pourrait s'avérer plus efficace que les procédures nationales de ratification pour accélérer l'adoption de mesures nationales et permettrait d'assurer un meilleur contrôle de la mise en œuvre.**

1.3 Il est certes important de disposer d'un cadre juridique régissant les poursuites et les condamnations des auteurs des abus et de l'exploitation sexuels. Néanmoins, **il convient que la prévention joue un rôle primordial dans toute l'Europe et qu'elle soit envisagée parallèlement à la législation.** La directive mentionne la prévention comme un des objectifs visés, mais n'explore pas suffisamment cet aspect. Le CESE pourrait émettre un avis qui examine les mesures préventives appliquées par la société civile et les gouvernements du monde entier, mettant l'accent sur les meilleures pratiques dans le domaine des mécanismes de prévention.

1.4 Le CESE recommande de mettre en place une plateforme d'échange de bonnes pratiques pour lutter contre ces actes criminels, en s'appuyant à la fois sur des mécanismes législatifs et non législatifs afin de développer des outils de méthodologie et de formation. À cet effet, il faudra notamment renforcer la coopération avec les organisations de la société civile, les partenaires sociaux et les ONG afin de promouvoir l'éducation et la sensibilisation au niveau local.

1.5 Le CESE invite les institutions européennes (la Commission, le Conseil et le Parlement), qui jouissent d'un pouvoir considérable et d'une position privilégiée, à exercer en commun leur influence sur des pays tiers, en particulier dans les régions développées du monde (par exemple, les États-Unis, le Canada, le Japon, l'Australie, la Russie), pour exiger la **suppression** des sites internet contenant du matériel représentant des enfants abusés sexuellement. L'UE doit être plus ferme en demandant à l'ICANN <sup>(2)</sup> d'agir de manière responsable.

<sup>(1)</sup> Voir la référence dans l'avis du CESE JO C 317 du 23.12.2009, p. 43. «Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels», 25/10/2007, voir: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/201.htm>. Les États membres qui n'ont pas encore signé cette convention sont la République tchèque, la Hongrie, la Lettonie et Malte. (<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=201&CM=&DF=&CL=FR>).

«Protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants». Adoption: mai 2000. Entrée en vigueur: janvier 2002. Voir: <http://www2.ohchr.org/french/law/crc-sale.htm>. Les États membres qui n'ont pas encore ratifié le protocole facultatif ONU CRC sont la République tchèque, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg et Malte ([http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq\\_no=IV-11-c&chapter=4&lang=fr](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=IV-11-c&chapter=4&lang=fr)).

<sup>(2)</sup> Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (Société pour l'attribution des noms de domaine et des numéros sur internet).

1.6 Le CESE souhaite que la suppression des sites internet contenant du matériel représentant des enfants abusés sexuellement soit considérée comme une priorité, leur blocage étant une deuxième option envisageable lorsque la suppression est impossible. Dans ce contexte, le CESE pourrait, après consultation des parties concernées et de la société civile, élaborer un avis sur les implications aussi bien de la suppression que du blocage de ce type de contenus.

1.7 Le CESE voudrait encourager les États membres à saisir l'occasion offerte par cette nouvelle directive pour ouvrir le débat sur la définition d'un âge minimum de majorité sexuelle sur l'ensemble du territoire européen. Dans le contexte de la mobilité, de l'immigration et de l'évolution des valeurs sociales en Europe, il conviendrait de mener des discussions et des consultations concernant l'impact des «traditions» sur ces questions.

1.8 Le CESE recommande à la Commission de fournir des définitions claires de certains termes qui pourraient s'avérer ambigus lors de la transposition dans les législations nationales.

1.9 Le CESE demande que la directive fixe des «délais de prescription» uniformes pour tous les États membres, et voudrait même aller plus loin, dans les cas où cela semble approprié, en suggérant que le délai de prescription commence à courir lorsque la victime atteint l'âge de 18 ans.

1.10 Dans son travail, le CESE a bénéficié du soutien de plusieurs ONG et experts œuvrant dans le domaine de la protection de l'enfance; leurs recommandations concernant la nouvelle directive peuvent être consultées sur leurs sites internet respectifs<sup>(3)</sup>. Le CESE reconnaît le formidable travail accompli par les ONG dans le monde entier pour protéger les enfants et loue les mérites des institutions européennes, du Conseil de l'Europe et des Nations unies qui mettent en place les mécanismes juridiques nécessaires pour lutter contre l'exploitation sexuelle des mineurs.

## 2. Contexte et objectifs de la nouvelle directive

2.1 Les droits de l'enfant sont reconnus par l'Union européenne dans l'article 3 (TUE) du traité de Lisbonne ainsi que dans la Charte des droits fondamentaux, et plus particulièrement dans l'article 24 et dans sa base juridique, qui prévoit une obligation positive d'agir dans le but d'assurer la protection dont les enfants ont besoin. L'article 24 stipule que dans tous les actes relatifs aux enfants, **l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale**, en conformité avec la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. Ce principe a été traduit, dans les politiques internes et externes de l'UE, en une politique ciblée en matière de promotion, de protection et d'application des droits de l'enfant, qui comprend la stratégie européenne en faveur de la jeunesse.

2.2 La nouvelle directive, qui s'inscrit dans la même optique que les propositions concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène, ainsi que la protection des victimes ou le programme pour un internet plus sûr, vise à renforcer les règles de procédure et les droits pénaux des États membres dans le domaine de la protection de l'enfance. L'efficacité des mesures de prévention sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne sera ainsi améliorée, ce qui permettra d'éviter des situations où les auteurs des abus choisissent de se rendre dans un État membre où la réglementation est moins stricte pour commettre leurs délits. L'utilisation de définitions communes permettrait en outre d'encourager les échanges d'informations communes utiles, d'améliorer la comparabilité des données et de faciliter la coopération internationale.

2.3 La nouvelle directive couvrira les aspects suivants:

— les **nouvelles infractions pénales** dans l'environnement des technologies de l'information, y compris le **«grooming»**;

— **l'aide aux enquêtes et à l'engagement de poursuites**;

— les poursuites à l'encontre des auteurs des infractions commises à l'étranger: aussi bien les ressortissants de l'UE que les résidents habituels **feront l'objet de poursuites même s'ils ont commis leurs délits en dehors de l'Union européenne**;

— les nouvelles dispositions en matière de protection des victimes, destinées à veiller à ce qu'elles aient facilement **accès à des voies de recours et qu'elles ne souffrent pas de leur participation à la procédure pénale**;

— la prévention des infractions au moyen d'actions axées sur les ex-délinquants et visant à prévenir la récidive et à **limiter l'accès à la pédopornographie sur l'internet**.

3. **Observations générales sur l'exposé des motifs**

### 3.1

Étant donné que *«l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale lors de la mise en œuvre de mesures destinées à lutter contre ces infractions conformément à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant»*, le CESE approuve la décision de respecter le principe de subsidiarité tout en procédant à l'actualisation, à l'extension et à la consolidation des législations nationales. Les États membres doivent être en mesure d'exclure l'exigence de la double incrimination en définissant la compétence extraterritoriale pour les infractions ainsi que **disposer de l'autorité nécessaire pour engager des poursuites à l'encontre de toute forme d'abus sexuels sur des mineurs**.

3.2 Afin de garantir que la protection de l'enfance constitue une priorité, **il conviendrait d'améliorer l'application de la législation existante et nouvelle** et de la soumettre au contrôle de la Commission, assistée par Europol et les services répressifs compétents. Il est indispensable de fixer des principes et des critères communs pour déterminer le degré de gravité des infractions d'abus et d'exploitation sexuels. Dans cette optique, le CESE recommande de mettre en place une plate-forme d'échange de bonnes pratiques pour lutter contre ces actes criminels, en s'appuyant à la fois sur des mécanismes législatifs et non législatifs pour développer des outils de méthodologie et de formation. Il faudrait à ce titre renforcer la coopération avec les organisations de la société civile, les partenaires sociaux et les ONG afin de promouvoir l'éducation et la sensibilisation au niveau local.

<sup>(3)</sup> IWF ([www.iwf.org.uk](http://www.iwf.org.uk)), ECPAT International (<http://www.ecpat.com>), Save the Children ([www.savethechildren.org](http://www.savethechildren.org)), Missing Children Europe ([www.missingchildreneurope.eu](http://www.missingchildreneurope.eu)), Amnesty International ([www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)).

3.3 Les affaires à grand retentissement, en particulier celles où l'implication des milieux politiques ou religieux est supposée, ainsi que les affaires d'abus multiples doivent être suivies de près et en toute transparence au niveau de l'UE afin d'éviter toute récurrence possible <sup>(4)</sup>.

3.4 Pour renforcer les mécanismes de prévention et atténuer la vulnérabilité des victimes, la directive devrait également tenir compte des autres politiques européennes, relatives notamment à la sécurité sociale, à l'éducation, à la famille, à l'emploi et à l'agenda numérique. Les groupes d'enfants particulièrement vulnérables, exposés à un risque élevé, sont les immigrés, les demandeurs d'asile, les mineurs non accompagnés, les enfants socialement défavorisés, exclus ou handicapés, ainsi que les enfants sous tutelle ou vivant dans des familles qui ont connu la violence et les abus.

3.5 Il ressort des renseignements en possession des services répressifs des États-Unis et de l'Europe qu'il existe une importante corrélation entre le téléchargement sur internet du matériel représentant des enfants d'âge préverbal abusés sexuellement et les abus sexuels réellement commis sur des mineurs. Le fait d'établir le degré de sévérité des peines uniquement sur la base des contacts physiques risquerait de soumettre un plus grand nombre d'enfants (en particuliers en bas âge) à un risque d'abus graves.

3.6 92 % de contenus pédopornographiques en ligne sont hébergés sur des serveurs localisés en Amérique du Nord, en Europe et en Russie <sup>(5)</sup>. Le CESE estime que la Commission européenne, le Conseil et le Parlement jouissent d'un pouvoir considérable et d'une position privilégiée qui devrait leur permettre d'exercer leur influence sur les pays situés en dehors de l'UE, en particulier dans les régions développées du monde, pour exiger la **suppression** des sites internet contenant du matériel représentant des enfants abusés sexuellement.

3.7 Il convient de promouvoir davantage une «culture de cybersécurité» et l'agenda numérique pour l'Europe <sup>(6)</sup> auprès des citoyens. Face à la propagation du partage des images d'abus sur mineurs de poste à poste (*peer-to-peer*) <sup>(7)</sup> et du «grooming» sur les sites de réseaux sociaux, il convient de prendre des mesures immédiates pour identifier et poursuivre les auteurs des abus, ceux qui consultent les sites ou regardent les images en question, ainsi que les fournisseurs d'accès qui hébergent ces sites. Il faut en outre dépister et empêcher les transactions financières effectuées pour accéder aux images d'abus sur mineurs. Il existe des technologies permettant d'identifier tous les maillons de la chaîne des abus, et l'UE doit être plus ferme en demandant à l'ICANN <sup>(8)</sup> d'agir de manière responsable.

<sup>(4)</sup> Une série d'affaires d'abus rapportées récemment, dont certaines ont été découvertes grâce à l'intervention de l'État, démontre l'existence d'abus systématiques et à grande échelle dans les institutions religieuses, les cercles pédophiles ainsi que les écoles et les orphelinats. Bon nombre de ces affaires ont été dissimulées pendant des décennies pour protéger l'image ou la réputation des individus et des institutions concernés.

<sup>(5)</sup> [http://www.iwf.org.uk/documents/20100511\\_iwf\\_2009\\_annual\\_and\\_charity\\_report.pdf](http://www.iwf.org.uk/documents/20100511_iwf_2009_annual_and_charity_report.pdf).

<sup>(6)</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_fr.htm).

<sup>(7)</sup> Dans le cadre du projet «ISIS», il a été établi que des milliers de fichiers contenant des images pédopornographiques sont échangés toutes les minutes sur des réseaux peer-to-peer. «Supporting Law Enforcement in Digital Communities through Natural Language Analysis», International Workshop on Computational Forensics, Springer Lecture Notes in Computer Science 5158 (2008), pp. 122-134.

<sup>(8)</sup> Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (Société pour l'attribution des noms de domaine et des numéros sur internet).

3.8 La directive est clairement axée sur «l'intérêt supérieur de l'enfant» et la «protection de l'enfance». Cependant, dans l'ensemble elle ne se penche pas suffisamment sur les mesures «préventives» à appliquer. **Il convient que la prévention joue un rôle primordial dans toute l'Europe et qu'elle soit envisagée parallèlement à la législation.** Même si ses compétences en matière de prévention sont limitées, la Commission devrait, dans le cadre de la directive à l'examen, promouvoir et mettre en place les mécanismes nécessaires pour permettre aux autres acteurs concernés d'entreprendre des actions préventives.

3.9 Pour ce qui est de la prévention, il conviendrait de demander davantage de financements pour étendre les programmes de la Commission qui existent dans ce domaine (par exemple, DAPHNE et le programme-cadre) et pour en créer de nouveaux, qui seraient mis en œuvre par des partenaires de la société civile. Le CESE estime que la sensibilisation de la population à l'existence des lois spécifiques punissant certains comportements nuisibles aux enfants pourrait constituer un mécanisme efficace de prévention.

3.10 Pour prévenir les abus sexuels sur mineurs, l'intervention, associée à des sanctions juridiques, joue un rôle essentiel. Le CESE propose donc de modifier le texte de la rubrique «*Motivation et objectifs de la proposition*» et de compléter la phrase «*Dans cette perspective, les objectifs spécifiques devraient être d'assurer l'exercice de poursuites effectives contre cette forme de criminalité, de protéger les droits des victimes, et de prévenir l'exploitation et les abus sexuels concernant des enfants*» par la formulation suivante: **«notamment grâce à une identification rapide des victimes mineures par des personnes formées à cet effet et à une intervention axée sur l'enfant auprès des victimes et des auteurs des abus».**

3.11 Il faudrait envisager des actions préventives et des poursuites concernant les abus commis sur les réseaux «**peer-to-peer**» et le commerce d'images. Face à la propagation du partage des fichiers et du «grooming» sur les sites de réseaux sociaux, il convient de prendre des mesures immédiates pour identifier et poursuivre les auteurs des abus, ceux qui consultent les sites en question, ainsi que les fournisseurs d'accès qui hébergent ces sites.

3.12 La proposition (rubrique «*Motivation et objectifs*») met en lumière le fait qu'«*en Europe, une minorité non négligeable pourrait être la cible d'agressions sexuelles durant l'enfance*». Il convient également de **prendre en considération la menace qui pèse sur des enfants en dehors de l'Europe**: un enfant est un enfant quel que soit son lieu de résidence, et il est nécessaire de protéger tous les enfants contre les délinquants sexuels itinérants en provenance de l'UE qui abusent des mineurs européens ou non européens.

3.13 Il convient de remplacer le terme «*pédopornographie*» (dans le titre, la définition et tout au long du texte) par le terme «**matériel ou images représentant des enfants abusés sexuellement**», car la pornographie est associée à l'érotisme.

3.14 «**Tourisme**»: La directive (considérant 9) emploie le terme «*tourisme sexuel*». Le terme actuellement utilisé par les experts et les ONG œuvrant dans ce domaine est «*délinquants sexuels itinérants*»<sup>(9)</sup>. «Tourisme» est associé avec l'idée de vacances et de plaisir, comme le CESE l'a déjà souligné dans un précédent avis sur la protection des enfants contre les délinquants sexuels itinérants<sup>(10)</sup>.

3.15 «**Traditions**» (considérant 7): «*La présente directive ne régit pas les politiques des États membres en ce qui concerne les activités sexuelles consenties dans lesquelles peuvent être impliqués des enfants et qui peuvent être considérées comme relevant d'une découverte normale de la sexualité dans le cadre de leur développement, compte tenu des différentes traditions culturelles et juridiques.*» Le CESE est d'avis que dans le contexte de la mobilité, de l'immigration et de l'évolution des valeurs sociales en Europe, il conviendrait de mener des discussions et des consultations concernant l'impact des «traditions» sur ces questions. Les consultations, ainsi que les implications juridiques, devraient également concerner les pratiques culturelles, telles que la mutilation génitale féminine, pouvant être considérées comme des abus sexuels sur mineurs.

3.16 «**Mise à disposition du public**» (considérant 13): «*La pédopornographie (...) est un type de contenu spécifique qui ne saurait être interprété comme l'expression d'une opinion. La lutte contre ce phénomène exige de réduire la diffusion de matériel pédopornographique en rendant sa mise à disposition du public en ligne plus difficile pour les auteurs d'infractions.* **La directive doit empêcher la diffusion du matériel représentant des enfants abusés sexuellement sur quelque support que ce soit<sup>(11)</sup> et sous quelque forme que ce soit.** L'expression «de manière visuelle» ne permet pas d'englober tout le matériel existant et la directive devrait également s'appliquer au matériel non visuel. Par ailleurs, la directive devrait aussi prendre en considération le concept de «liberté artistique» au même titre que celui de l'expression d'une opinion», de manière à garantir qu'aucun de ces concepts ne puisse faire l'objet d'interprétation erronée en rapport avec le matériel représentant des enfants abusés sexuellement. Par conséquent, il conviendrait de modifier comme suit le texte de l'article 2, point b) contenant la définition de «pédopornographie»: i) «**tout matériel représentant un enfant (...)**»; ii) «**toute représentation des organes sexuels (...)**» et iii) «**tout matériel représentant une personne qui paraît être un enfant (...)**».

3.17 Pour ce qui est d'«*inciter les fournisseurs d'accès à l'internet, sur une base volontaire, à élaborer des codes de bonne conduite et des lignes directrices en matière de blocage d'accès à ce type de pages internet*» (considérant 13), le CESE souligne que la priorité doit consister à supprimer les contenus à la source et dans le cas où la suppression est impossible (en dehors de l'UE) – et dans ce cas seulement – il convient de bloquer l'accès aux sites concernés. Ce principe devrait devenir une exigence légale au sein de l'UE, dans l'optique où les industriels, les fournisseurs d'accès et les acteurs économiques et financiers, tels que les

compagnies de cartes de crédit, s'engageraient sérieusement à lutter contre les abus.

#### 4. Observations particulières sur les articles de la directive

4.1 Dans l'article 1<sup>er</sup> («Objet»), il faudrait parler de «*sanctions dans le domaine de l'exploitation et des abus sexuels concernant des enfants, ainsi que de la diffusion du matériel représentant des enfants abusés sexuellement*».

4.2 Article 2, point b) iv): l'expression «*des images réalistes d'un enfant se livrant à un comportement sexuellement explicite*» devrait être complétée par les termes «**ou représenté comme tel**».

4.3 Article 2, point b): il convient de supprimer le mot «principalement» dans l'ensemble de l'article, car il réduit le poids des termes «à des fins sexuelles».

4.4 Article 2, point e): supprimer l'exception faite «*des États ou des entités publiques dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique et des organisations internationales publiques*». Aucune impunité ne peut être accordée à une personne morale dans le contexte d'abus sexuels sur des enfants.

4.5 Article 3, paragraphe 3, et article 8, sur la notion de «majorité sexuelle»: en ce qui concerne la phrase «*Le fait de se livrer à des activités sexuelles avec un enfant qui n'a pas atteint la majorité sexuelle conformément à la législation nationale (...)*», il convient de noter que la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et l'Union européenne définissent un enfant comme «toute personne âgée de moins de dix-huit ans» et que la terminologie utilisée est donc contradictoire. Cette notion est en partie abordée dans l'article 8 («*Activités sexuelles consenties entre pairs*»). Par ailleurs, les articles 3, 4, 5 et 8 ne régissent pas les rapports sexuels consentis entre enfants ayant atteint la majorité sexuelle. Le CESE estime qu'il faudrait examiner plus en profondeur ce sujet et y apporter une plus grande clarté. Le CESE voudrait encourager les États membres à saisir l'occasion offerte par cette nouvelle directive pour définir un âge minimum de majorité sexuelle sur l'ensemble du territoire européen. Il est également nécessaire de clarifier davantage la notion de «*personnes d'âges proches*».

Article 3, paragraphe 4, point i): compte tenu du nombre de cas d'abus se produisant au sein des familles, il convient de mentionner la «*responsabilité parentale*» en tant que position de confiance, ce qui serait conforme à l'article 5 de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. En outre, il convient de supprimer le mot «*reconnue*» se rapportant à «*une position de confiance, d'autorité ou d'influence sur un enfant*», compte tenu des événements qui ont eu lieu en Europe, non seulement dans les milieux pédophiles mais aussi au sein des familles et dans les institutions religieuses, éducatives ou de placement. Il est primordial de n'accorder absolument aucune immunité, en ce qui concerne les poursuites, les interrogatoires ou l'accès au dossier, à aucune personne investie de pouvoir, qu'il soit politique ou religieux.

<sup>(9)</sup> CEOP.

<sup>(10)</sup> Voir la note de bas de page n° 1.

<sup>(11)</sup> JO C 224 du 30.8.2008, p. 61.

4.6 Article 3, paragraphe 5: il convient d'ajouter «*l'exhibitionnisme*» à la liste des infractions liées aux abus sexuels, sur la base d'une définition adéquate de cette pratique fournie par la Commission <sup>(12)</sup>.

4.7 L'article 4, paragraphes 2, 3, 4 et 5 porte sur les «*spectacles pornographiques*» et concerne la participation directe d'un enfant réel. Il est possible de confondre cet article avec l'article 5 qui traite des «*infractions liées à la pédopornographie*». Il serait peut-être utile d'ajouter une note explicative pour éviter cette confusion.

4.8 Articles 4 à 8: la directive devrait fournir une définition claire des termes «*en connaissance de cause*» et «*intentionnels*».

4.9 Article 4, paragraphe 1: il convient de supprimer l'adjectif «*intentionnels*», car il pourrait permettre aux auteurs d'infractions d'affirmer qu'ils ne connaissaient pas l'âge de la victime pour éviter les poursuites <sup>(13)</sup>.

4.10 Article 4, paragraphe 8: il faudrait compléter la phrase «*Le fait de se livrer à des activités sexuelles (...)*» par la formulation «*ou d'accepter de s'y livrer*» et prévoir la possibilité d'engager des poursuites «*indépendamment du fait que l'acte sexuel ait été commis ou non*».

4.11 Il faudrait élargir le champ d'application de l'article 6 («*Sollicitation d'enfants à des fins sexuelles*») afin qu'il reconnaisse les différentes formes de «*grooming*», y compris la sollicitation d'enfants par des adultes investis d'une mission d'encadrement ou la sollicitation d'enfants par d'autres moyens que l'internet.

4.12 Articles 7 et 9: conformément au reste de la directive, ces articles devraient définir une durée de sanction, ou de peine, se rapportant à l'infraction.

4.13 Article 7, paragraphe 3, point b): une proportion de délinquants sexuels itinérants sont des délinquants occasionnels, qui profitent de la possibilité de commettre un acte d'abus sexuel lorsqu'elle se présente. C'est pourquoi le CESE recommande que «*l'organisation de voyages et/ou d'autres arrangements en lien avec la perpétration de l'une des infractions visées aux articles 3 à 7*» soit passible de sanctions.

4.14 Article 8: il faudrait remplacer l'expression «*pour autant que les actes en question n'aient pas impliqué d'abus*» par la formulation suivante: «*pour autant que les actes en question n'aient pas impliqué de contrainte*».

4.15 L'on pourrait ajouter à l'article 9 («*Circonstances aggravantes*») un nouveau point i) libellé comme suit: «*l'infraction a été commise par recours à des violences graves ou a causé, ou aurait pu causer, un préjudice grave à l'enfant*».

4.16 Vu les préjudices que subissent les victimes mineures de ce type d'infractions et leurs effets à l'âge adulte, le CESE suggère que ces délits ne soient pas assortis de délai de prescription ou en tout cas, que celui-ci respecte une durée minimale.

4.17 Les articles 10 et 12 ne prennent pas en compte la possibilité de déplacement des auteurs des infractions et ne prévoient pas de mesures suffisantes pour les empêcher de voyager. Dans un de ses précédents avis <sup>(14)</sup>, élaboré en collaboration avec ECPAT <sup>(15)</sup>, le CESE a préconisé les mesures suivantes:

- contrôle et mécanismes d'interdiction;
- accords de coopération bilatérale;
- accords en vue d'expulser les délinquants reconnus coupables;
- utilisation des injonctions relatives aux voyages à l'étranger (Foreign Travel Orders, FTO).

4.18 Article 11 («*Responsabilité des personnes morales*»): les personnes morales devraient être tenues pour responsables chaque fois qu'elles ont rendu possibles des comportements abusifs, qu'elles en aient tiré profit ou non. L'expression «*pour leur compte*» (par toute personne) est donc à supprimer.

4.19 Article 12, point b) («*Sanctions à l'encontre des personnes morales*»): il convient de modifier cet article de manière à non seulement interdire à l'auteur des abus d'exercer une activité commerciale mais aussi l'empêcher d'entreprendre «*toute activité*» au contact des enfants.

4.20 L'article 13 («*Absence de poursuites*») devrait «*garantir*» et non seulement «*prévoir la possibilité*» que les enfants ayant participé à des activités illégales en conséquence du fait qu'ils ont fait l'objet de l'une des infractions en question ne seront pas poursuivis et ne se verront pas infliger des sanctions.

4.21 L'article 14 concerne «*les enquêtes et les poursuites*». Afin que les enquêtes et les poursuites soient productives et efficaces, il convient de prévoir un accès adéquat aux ressources pour la formation, le conseil et la recherche axée sur les technologies nouvelles et émergentes. Les enquêtes doivent être totalement transparentes. Cet article devrait également prévoir l'absence de délai de prescription pour certains types d'infractions.

4.22 Article 14, paragraphe 2: en ce qui concerne la notion de «*période suffisamment longue*», les États membres devraient disposer d'une certaine flexibilité pour fixer le délai de prescription, de manière à pouvoir tenir compte de la gravité des conséquences pour la vie, la santé et/ou le bien-être de la victime.

4.23 Selon le CESE, la directive devrait spécifier que le délai de prescription prévu par la législation nationale commencera à courir lorsque la victime aura atteint l'âge de la majorité. Le Comité suggère en outre à la Commission d'œuvrer à la promotion de l'harmonisation des délais de prescription nationaux afin d'éviter toute confusion ou erreur possible lorsque les services répressifs entreprendront des enquêtes transfrontalières.

<sup>(12)</sup> Cette question a récemment été soulevée dans une affaire au Portugal.

<sup>(13)</sup> ECPAT préconise l'adoption d'une clause particulière qui inverse la charge de la preuve en ce qui concerne l'âge de la personne représentée sur le matériel pédopornographique, de manière à ce que celle-ci incombe aux personnes qui produisent, distribuent et/ou possèdent ce matériel. Les Pays-Bas ont déjà franchi ce pas.

<sup>(14)</sup> Voir la note de bas de page n° 1.

<sup>(15)</sup> L'organisation ECPAT (End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes - Éradication de la prostitution enfantine, de la pornographie enfantine et du trafic d'enfants à des fins sexuelles), est dotée d'un statut consultatif spécial auprès du Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC).

4.24 L'article 14, paragraphe 3 prévoit la nécessité de disposer d'*«outils d'investigation efficaces»*: il est tout aussi important de garantir la disponibilité de personnel qualifié à même d'utiliser ces outils.

4.25 L'article 15 vise à encourager le *«signalement»*, mais ne spécifie pas les mécanismes ni les financements nécessaires pour permettre réellement des interventions rapides des professionnels travaillant au contact des enfants. Compte tenu du faible taux de signalement des délits à caractère sexuel sur mineurs, tous les États membres devraient mettre en place des mécanismes de signalement efficaces et accessibles.

4.26 Afin d'encourager le signalement précoce de suspects ou de cas avérés d'abus et d'exploitation sexuels, il est important de garantir que les professionnels qui signalent de bonne foi les abus constatés ne s'exposent pas à des actions en justice, pénales ou civiles, à des recours auprès des comités d'éthique ou à des poursuites pour violation des règles de confidentialité.

4.27 L'article 16, paragraphe 1, point d) (*«Compétence et coordination des poursuites»*) ne couvre aucun des aspects relatifs à l'extradition des suspects. Ces aspects sont régis par l'article 5 du protocole facultatif à la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et devraient être pris en compte dans le cadre de la directive proposée par la Commission. Dans le même point, la phrase *«(...) une personne morale établie sur son territoire (...)»* devrait être complétée comme suit: *«(...) établie ou opérant sur son territoire (...)»*.

4.28 Article 16, paragraphe 2: le CESE recommande d'inclure les articles 3, 4, 5, 6 et 7 dans la phrase *«(...) sa compétence couvre les cas dans lesquels une infraction visée (...) aux articles 3 et 7 (...)»*.

4.29 Article 16, paragraphe 3: il ne peut y avoir aucune exception si les États membres entendent vraiment assurer la protection des enfants à travers le monde. Dès lors, il convient de supprimer la dérogation suivante: *«Tout État membre peut décider de ne pas appliquer, ou de n'appliquer que dans certains cas ou circonstances (...) dans la mesure où l'infraction a été commise en dehors de son territoire»*.

4.30 Article 17, paragraphe 1: en ce qui concerne la formulation *«(...) bénéficient d'une assistance (...)»*, le CESE est d'avis que chaque État membre devrait garantir aux enfants victimes des infractions visées aux articles 3 à 7 la possibilité de bénéficier d'une assistance adéquate et spécialisée, notamment en matière d'hébergement en lieu sûr, d'aide médicale et psychologique et d'éducation. Les États membres devraient veiller à ce que cette assistance soit fournie par des professionnels qualifiés, dans le respect de l'origine/ l'identité culturelle, du sexe et de l'âge de l'enfant (16). De telles mesures contribueraient à réduire la vulnérabilité des enfants et donc à renforcer la prévention.

4.31 La *«protection des enfants victimes dans le cadre des enquêtes et des procédures pénales»* (article 19) est régie par l'article 8 du protocole facultatif à la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, qui devrait être pris en compte dans le cadre de la directive proposée par la Commission.

(16) Déclaration et plan d'action de Rio de Janeiro pour prévenir et éradiquer l'exploitation sexuelle des enfants et des adolescents.

4.32 En outre, le CESE recommande de faire référence aux lignes directrices de la résolution 2005/20 du Conseil économique et social des Nations unies concernant les mesures de protection des enfants victimes et témoins des actes criminels (17).

4.33 De nombreux enfants qui ont été abusés par leurs parents qui les ont vendus, par des trafiquants ou par des adultes impliqués dans la prostitution, ont perdu la confiance envers les adultes; il est donc nécessaire d'établir une base de confiance entre l'adulte et l'enfant avant que l'enquête puisse commencer. Les États membres sont dès lors appelés à identifier les enfants victimes et à rebâtir leur vie, notamment en leur fournissant des services d'hébergement, de soins, de protection et d'aide psychologique spécialisée, de manière à contribuer à l'application des lois relatives à la répression des infractions en question.

4.34 Article 19, point e): il convient d'ajouter au texte *«le nombre des auditions soit limité au minimum et que les auditions n'aient lieu que dans la mesure strictement nécessaire au déroulement de la procédure pénale»* la formulation suivante: *«ou pour garantir la sécurité et le bien-être de l'enfant»*.

4.35 L'article 21 (*«Blocage de l'accès aux sites internet»*) devrait être reformulé (18). Il convient d'accorder la priorité à la suppression des sites internet plutôt qu'à leur blocage, lequel ne devrait être envisagé qu'en second lieu, lorsque la suppression est impossible. Le blocage peut être associé à la suppression en tant que tactique à court terme visant à interrompre l'accès et à empêcher l'exposition d'utilisateurs innocents à des contenus représentant des enfants abusés sexuellement (19). Cet article devrait imposer aux États membres une obligation d'agir immédiatement en vue de la suppression du site incriminé.

4.36 Lorsque la suppression immédiate n'est pas possible, il conviendrait de s'efforcer de suivre les mouvements et les activités des sites internet associés à la diffusion de contenus représentant des enfants abusés sexuellement afin de fournir des informations aux organes compétents et aux autorités répressives internationales en vue de pouvoir retirer ces contenus du réseau ultérieurement et enquêter sur les diffuseurs. Le CESE préconise:

- au niveau international, un effort de la part des registres de noms de domaine et des autorités concernées pour supprimer les noms de domaine associés à des abus sexuels sur mineurs;
- davantage d'efforts pour enquêter sur le partage de fichiers, notamment de poste à poste.

4.37 Article 21, paragraphe 2: il faudrait également faire l'effort d'ordonner, ou autrement de garantir, que les institutions financières prennent des mesures pour dépister et empêcher les transactions financières effectuées par leur intermédiaire et facilitant l'accès à du matériel représentant des enfants abusés sexuellement.

(17) Voir: <http://www.un.org/docs/ecosoc/documents/2005/resolutions/Resolution%202005-20.pdf>.

(18) Voir l'annexe 1: rapport sur le blocage et la suppression des contenus de l'Internet Watch Foundation (Fondation de surveillance d'internet).

(19) <http://www.iwf.org.uk/public/page.148.htm>.

## 5. Autres éléments à considérer en vue de leur intégration dans la directive

5.1 La directive ne fait aucune référence à la protection des données: la protection des enfants doit prendre le pas sur la protection des données et la liberté d'expression dans certaines circonstances bien définies, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme.

5.2 Au niveau de l'UE, il convient de renforcer la coopération dans le domaine de la répression et de mettre en place des systèmes nationaux et internationaux de gestion des délinquants, ainsi qu'un «système d'alerte à la disparition d'enfants».

5.3 La directive n'examine pas le problème des abus sur mineurs commis par des mineurs. Il s'agit d'un cas particulier, qui pourrait être couvert par l'article 9. Il n'y a qu'une brève mention à ce sujet à l'article 20, en rapport avec les programmes d'intervention <sup>(20)</sup>.

5.4 Tout en respectant pleinement le principe de subsidiarité, le CESE invite les États membres à prévoir des mesures spécifiques visant à garantir que les personnes chargées de la protection des victimes bénéficient de mécanismes de contrôle et d'une aide psychologique adéquats, de manière à éviter toute dégradation de leur santé mentale. Dans l'intérêt du personnel, il devrait s'agir d'une obligation et non d'une option volontaire.

Bruxelles, le 15 septembre 2010.

5.5 Le CESE se félicite du fait que la Commission ait reconnu le caractère indispensable que revêtent «*l'échange d'informations et d'expériences en matière de poursuites, de protection ou de prévention, la sensibilisation, la coopération avec le secteur privé et la promotion de l'autorégulation*». À cet égard, le CESE voudrait souligner qu'il est indispensable de prendre en considération le lieu de travail, ce qui permettrait aux employeurs et aux employés de connaître leurs responsabilités en matière de signalement des activités illégales qu'ils pourraient constater sur le lieu de travail ou dans le cadre d'une relation clients/fournisseurs <sup>(21)</sup>.

5.6 Le CESE fait remarquer que l'application de la nouvelle directive n'entraînera aucun coût supplémentaire. Cependant, il convient de dégager davantage de ressources, notamment aux fins d'investigation, de la publicité, de la formation, du conseil et de l'assistance juridique, afin de garantir l'éradication des abus sur mineurs dans les plus brefs délais.

5.7 Enfin, le CESE souhaite promouvoir la création d'une **instance répressive internationale**, chargée d'enquêter sur des cas d'abus sexuels sur mineurs dans le monde entier, d'identifier et de poursuivre les diffuseurs de contenus abusifs et de venir en aide aux enfants en souffrance. Il existe plusieurs tactiques <sup>(22)</sup> permettant de limiter sensiblement la disponibilité des contenus et qui pourraient, si elles étaient adoptées à l'échelle mondiale, garantir à l'égard de ces délits une réponse internationale plus efficace, plus rapide et plus dissuasive.

Le président  
du Comité économique et social européen  
Mario SEPI

<sup>(20)</sup> Il est estimé que près d'un tiers des auteurs d'abus sexuels sur mineurs ont moins de 18 ans (May-Chahal et Herzog, 2003).

<sup>(21)</sup> Le CESE a proposé de lancer un projet européen «L'Europe contre l'exploitation sexuelle des enfants – DITES NON!». Cf. avis cité en note de bas de page n° 1.

<sup>(22)</sup> Internet Watch Foundation report.

**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: une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe»**

COM(2009) 591 final

(2011/C 48/25)

Rapporteur: **M. Pedro NARRO**

Corapporteur: **M. József KAPUVÁRI**

Le 28 octobre 2009, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité constituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la:

*«Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions – Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe»*

COM(2009) 591 final.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 août 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 121 voix pour, aucune voix contre et 5 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Les rapports et les communications rédigés par la Commission européenne ces dernières années présentent une analyse révélatrice des fragilités et des dysfonctionnements de la chaîne de valeur. La volatilité des prix, la spéculation, la vente à perte, l'absence de transparence, la généralisation de pratiques déloyales et anticoncurrentielles ou encore les disparités sur le plan du pouvoir de négociation des parties sont des problèmes qui affectent l'avenir du secteur alimentaire tout entier et menacent la survie du «modèle agricole européen».

1.2 Dans sa communication sur le thème «*Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe*», la Commission identifie avec justesse les domaines d'intervention prioritaires. Cependant, le CESE regrette la lenteur avec laquelle des propositions sont adoptées et invite la Commission à accélérer la prise de décisions dans un domaine qui nécessite des interventions urgentes, concrètes et tangibles. Le groupe de haut niveau sur la compétitivité de l'industrie agroalimentaire, dont le mandat est prolongé, devrait reprendre ses travaux dans les plus brefs délais et devenir un pivot des politiques nouvelles ou émergentes en matière agroalimentaire.

1.3 La réussite dépendra en grande mesure du degré d'implication de la Commission européenne, des États membres et de l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire. Il est absolument nécessaire de travailler de concert et de façon coordonnée dans un domaine où les différences entre les différents marchés nationaux et les différents produits sont notables. L'Union européenne doit diriger avec résolution les efforts dans ce domaine en procédant au niveau européen à une adaptation des instru-

ments disponibles ainsi qu'en adoptant de nouvelles mesures qui facilitent un développement plus équilibré de la chaîne et une amélioration de la compétitivité.

1.4 L'examen des initiatives menées jusqu'à présent en matière de chaîne alimentaire montre que l'autorégulation et les accords de nature volontaire ont une efficacité limitée. Le CESE est favorable au développement de mécanismes d'accords volontaires, mais fait remarquer que, sans la mise en place d'organismes de contrôle et de sanctions efficaces, il ne sera pas possible de mettre fin au non-respect systématique de ces mécanismes par les maillons les plus puissants de la chaîne.

1.5 Les modifications des attitudes des acteurs économiques devront s'accompagner d'une régulation des marchés qui cimentent les bases d'une nouvelle orientation pour le secteur agroalimentaire. Afin de favoriser la transparence du système, il est nécessaire de renforcer le recours à des contrats et d'étudier au niveau sectoriel la possibilité d'établir des clauses contraignantes ou le caractère obligatoire de contrats écrits. Nombre des objectifs établis par la Commission dans sa communication ne pourront être atteints que par une intervention législative proportionnée et appropriée.

1.6 Sur le plan des codes de bonnes pratiques, l'UE doit s'inspirer d'initiatives nationales et mettre en œuvre un mécanisme effectif de contrôle et de sanction en créant la fonction de médiateur européen. Indépendamment des éléments qui doivent figurer dans les codes de bonnes pratiques, l'essentiel est d'assurer leur efficacité et leur respect.

1.7 Le droit de la concurrence, national ou communautaire, doit être adapté substantiellement pour favoriser une organisation solide du secteur, garantir un fonctionnement souple des chaînes d'approvisionnement et fournir une sécurité juridique aux opérateurs, au bénéfice du consommateur. Les conclusions du groupe de haut niveau sur le lait <sup>(1)</sup> et de la présidence espagnole sur la communication relative à la chaîne alimentaire <sup>(2)</sup> coïncident avec les positions du CESE pour ce qui est d'assouplir l'application du droit de la concurrence, eu égard aux spécificités du secteur agricole.

1.8 Le CESE constate, particulièrement dans le secteur de la grande distribution, une forte concentration de la demande qui contraste vivement avec l'atomisation de l'offre et a une incidence sur le bon fonctionnement de la chaîne de valeur. L'extension et le renforcement du rôle des organisations inter-professionnelles peuvent contribuer à remédier au faible degré d'organisation du secteur producteur. Face à ce défi, il convient de mener une réflexion profonde, non tant sur la taille des organisations de producteurs que sur la manière de les transformer en instruments efficaces de commercialisation aux mains des agriculteurs. Les organisations de producteurs ne doivent pas constituer le seul instrument valable pour améliorer l'organisation économique de l'offre agricole.

1.9 Le CESE invite instamment la Commission européenne non seulement à centrer sa réflexion sur les moyens de concentrer l'offre, mais aussi à mener une action résolue dans le secteur de la demande, en contrôlant les abus de position dominante ainsi que certaines pratiques déloyales et anticoncurrentielles qui échappent fréquemment à un contrôle efficace des autorités nationales ou européennes.

1.10 Les consommateurs européens ont besoin de prix et de structures de prix adéquats, prévisibles et stables. Les mesures proposées dans la communication seront plus efficaces si elles sont amplement diffusées et si l'on évite des distorsions dans les choix des consommateurs. Les observatoires des prix ne sauraient être des instruments utiles que si, au lieu de se limiter à constater les prix, il leur était loisible de réagir rapidement face à d'éventuelles distorsions dans l'évolution de ceux-ci.

## 2. Synthèse de la communication de la Commission

2.1 La Commission européenne reconnaît la grande importance de la chaîne alimentaire – agriculteurs, industrie et distribution – dans l'économie européenne <sup>(3)</sup>. De fait, la supervision du fonctionnement de la chaîne alimentaire est devenue une priorité politique de l'agenda communautaire. La publication de la communication «Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe» résulte de cette légitime

<sup>(1)</sup> Conclusions du groupe de haut niveau sur le lait approuvées le 15 juin 2010.

<sup>(2)</sup> Conclusions de la Présidence approuvées à la majorité en Conseil des ministres de l'agriculture le 29 mars 2010.

<sup>(3)</sup> Le secteur agroalimentaire fournit 7 % de l'emploi dans l'UE et représente 5 % de sa valeur ajoutée.

préoccupation du législateur européen et de l'ambition d'établir au niveau national et communautaire des mesures concrètes susceptibles d'améliorer la situation de la chaîne alimentaire.

2.2 La communication formule un ensemble de propositions concrètes sur chacun des trois défis de la chaîne alimentaire évoqués dans le document. Pour promouvoir des relations durables, la Commission entend lutter contre les pratiques déloyales et surveiller les questions liées à la concurrence. Pour ce qui est de l'accroissement de la transparence dans la chaîne, question dont le caractère prioritaire ne se dément jamais, l'intention est de l'aborder au moyen de la lutte contre la spéculation et le lancement de l'instrument européen de surveillance des prix des aliments. Enfin, s'agissant de renforcer la compétitivité, la Commission est décidée à revoir la question de l'étiquetage et la réglementation environnementale, limiter les pratiques territoriales d'approvisionnement et renforcer la position de négociation des agriculteurs au moyen d'instruments tels que les organisations de producteurs.

2.3 En novembre 2010, la Commission devrait publier un rapport de suivi sur le degré d'application des principales mesures proposées, qui sera assorti d'une nouvelle communication sur l'exercice de surveillance du marché de détail. La Commission a également décidé d'étendre le mandat du groupe de haut niveau sur la compétitivité de l'industrie agro-alimentaire, d'élargir sa composition et de le convertir en une véritable instance de débat sur la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

## 3. Observations générales

3.1 L'Union européenne, par cette communication et d'autres initiatives encore, a démontré ces dernières années que la situation de la chaîne alimentaire est devenue l'une des questions prioritaires de son agenda politique. La volatilité des prix et le déséquilibre des forces au sein de la chaîne ont eu des répercussions négatives sur les consommateurs et le secteur de la production. Malgré les multiples analyses et propositions des dernières années, de nombreuses distorsions persistent qui remettent sérieusement en cause la durabilité souhaitée du modèle agroalimentaire européen.

3.2 À côté de la nécessité de garantir un approvisionnement adéquat en aliments, la question de la qualité revêt elle aussi une importance stratégique. Pour cette raison, il est indispensable de fournir une protection adéquate aux productions couvertes par des marques de qualité. Si la chaîne alimentaire présente des problèmes d'efficacité, il peut en résulter une réduction de l'éventail des produits dans le marché unique, ce qui constitue une menace pour le modèle agricole européen. La Commission a abordé dans de nombreux documents les contradictions soulevées par le fonctionnement de la chaîne alimentaire dans l'Union européenne, mais la communication ne s'en fait pas l'écho.

3.3 Les déséquilibres de la chaîne alimentaire européenne constituent également une grave menace pour les intérêts des citoyens européens. Les différences entre les prix des matières premières et ceux des biens de consommation ont donné lieu à des structures de prix peu réalistes, qui menacent les perspectives à long terme des maillons de la chaîne de valeur et de l'ensemble de l'ordre économique et social de l'UE. Le secteur du détail est très concentré et organisé; il maintient sous une pression constante les prix à la consommation des aliments. Les grandes chaînes d'alimentation peuvent se le permettre dans la mesure où, grâce à certaines pratiques commerciales, leurs marges bénéficiaires proviennent non seulement des consommateurs, mais aussi des fournisseurs, comme l'a démontré l'explosion des prix en 2007 et 2008. Les politiques commerciales basées sur la technique de la «double marge bénéficiaire» suscitent de graves problèmes chez les consommateurs et les fournisseurs.

3.4 La tension croissante qui caractérise les relations entre les acteurs de la chaîne alimentaire mène à différentes dynamiques économiques qui revêtent un caractère particulièrement négatif dans un secteur agricole souffrant d'une crise sans précédents dans un contexte de crise économique profonde et générale.

3.5 Le CESE et la Commission sont une fois de plus d'accord quant aux domaines où il est prioritaire d'agir et sur la nécessité de mettre d'urgence en œuvre de nouvelles mesures et de nouveaux instruments concrets qui améliorent le fonctionnement de la chaîne alimentaire en Europe. Il est nécessaire de mener des changements substantiels qui débouchent sur une nouvelle orientation. Afin de relever avec succès les principaux défis dans le domaine agroalimentaire, le CESE mise sur le développement de la diversification productive, sur une réduction des coûts par l'accroissement de la taille des exploitations et sur l'amélioration des stratégies de commercialisation.

3.6 Le CESE souscrit aux principales conclusions du groupe de haut niveau sur la compétitivité de l'industrie agroalimentaire, qui font écho aux récents travaux du Comité en matière agricole (4):

*«À l'heure actuelle, en ce qui concerne la question décisive des parts détenues par les différents acteurs dans la chaîne de valeur, c'est le marché, et lui seul, qui en décide – en parfaite application de la doctrine économique libérale. Cette situation est totalement insatisfaisante, notamment pour les exploitants agricoles, qui sont fréquemment confrontés à une chute continue des prix à la production, même si leurs coûts unitaires augmentent, et sont souvent amenés à réagir par des mesures qui vont à l'encontre des objectifs du modèle agricole européen. Étant donné que, dans les 27 pays de l'Union, 15 chaînes de distribution contrôlent déjà à elles seules 77 % du marché alimentaire, le CESE estime qu'il est nécessaire, comme c'est le cas actuellement aux États-Unis, de vérifier si le droit de la concurrence est suffisant pour empêcher que des structures dominent le marché et qu'y règnent des pratiques contractuelles douteuses. Il importe que l'ensemble des parties concernées soient associées à cette vérification.»*

3.7 La réussite de toutes ces initiatives dépendra en grande mesure du degré d'implication de la Commission européenne, des États membres et de l'ensemble des acteurs de la chaîne

alimentaire. Un effort coordonné des différentes instances est indispensable, tout comme une révision des modalités d'application du droit de la concurrence. La majorité des mesures proposées par la Commission européenne ont déjà été appliquées au niveau national (5). Il conviendrait dès lors d'analyser comment une même problématique a été abordée dans différents contextes nationaux et quel a été le résultat final, souvent négligeable, de nombre des initiatives mises en œuvre par les États. Cela a notamment été le cas pour les observatoires des prix ou les codes de bonnes pratiques, qui n'ont pas été en mesure de limiter les abus en l'absence d'instruments efficaces d'application et de contrôle.

3.8 La communication aborde de manière générale plusieurs aspects de la chaîne alimentaire qui ont été analysés dans le détail au niveau national ou sectoriel. Les efforts déployés par la France pour rééquilibrer la chaîne alimentaire ont été une référence pour d'autres pays de l'UE. La loi française sur la modernisation de l'agriculture va au-delà de ce qui est envisagé dans la communication: il définit un cadre contractuel obligatoire s'agissant des volumes et des prix, exige l'inclusion de clauses obligatoires, étend les fonctions des organisations interprofessionnelles et établit un système de médiation et de sanctions pour résoudre des conflits potentiels.

3.9 Au niveau sectoriel, le secteur du lait a été reconnu par la Commission comme «nécessitant une action urgente». Pour cette raison, le groupe d'experts de haut niveau sur le lait créé en octobre 2009 a porté ses réflexions au-delà du contenu de la communication pour se concentrer sur la fixation d'un cadre contractuel type, les possibilités de développement des organisations interprofessionnelles et de producteurs et la création d'un marché de contrats à terme dans le secteur laitier. Face à une telle profusion d'initiatives communautaires, nationales et sectorielles, le CESE, conscient de la complexité et de l'ampleur de ces questions, souligne la nécessité de créer un solide cadre communautaire de base, plaide en faveur des échanges d'expériences et demande une coordination accrue entre les autorités compétentes.

3.10 L'opportunité d'adapter la législation à la situation actuelle de la chaîne alimentaire a été signalée par le CESE à différentes occasions. Les changements en profondeur qu'il faut apporter aux réglementations nationales et communautaires doivent être accompagnés au sein de la chaîne de la création d'un nouveau cadre de relations qui favorise la coopération, la transparence, et une juste répartition des bénéfices tout au long de la chaîne de valeur. Il convient d'encourager l'autorégulation du secteur tout en introduisant des instruments contraignants. Pour que ce système soit mis en œuvre efficacement, il faut un engagement résolu en faveur de la transparence, ce qui nécessite des mécanismes de contrôle garantissant le respect des accords volontaires susceptibles d'être conclus entre les différents maillons de la chaîne.

(5) De ce point de vue, l'Espagne a joué un rôle pionnier en mettant sur pied son observatoire des prix des aliments. La France a approfondi la réflexion sur les contrats obligatoires, tandis que le Royaume-Uni a opté pour la solution du médiateur chargé de veiller au respect des codes de bonnes pratiques.

(4) La réforme de la PAC en 2013, JO C 354 du 28.12.2010, p. 35.

3.11 La Commission présente dans le texte de la communication et dans les documents de travail qui l'accompagnent une analyse correcte de la volatilité des prix. Cependant, il serait utile de se livrer à un exercice critique quant à la manière dont les derniers changements apportés à la PAC, rassemblés dans le «bilan de santé», ont influé sur l'équilibre de la chaîne alimentaire. La suppression des instruments de régulation des marchés agricoles (quotas, intervention, stockage) a eu un impact négatif sur la volatilité des prix et la gestion du marché, impact dont l'exécutif communautaire devrait tenir compte dans son analyse.

#### 4. Observations particulières

##### 4.1 *Promouvoir des relations durables et fondées sur le marché*

4.1.1 La Commission constate dans son analyse l'asymétrie existant entre les différents maillons de la chaîne. Ces déséquilibres se traduisent par des pratiques commerciales déloyales et anticoncurrentielles. Dans le cas des produits périssables, caractérisés par une moindre marge de négociation, les déséquilibres se multiplient. Le CESE partage l'orientation exprimée dans la communication et consistant à renforcer les pratiques contractuelles à partir de règles communes définies au niveau européen. Quoique le développement des contrats puisse se faire sur une base volontaire, il serait utile d'étudier quelques cas où un contrat et des clauses contractuelles déterminées pourraient être érigés en obligation légale.

4.1.2 En tout état de cause, la Commission devrait empêcher que les transactions commerciales de produits agricoles se produisent sans document accréditant l'opération réalisée, afin de mettre un terme à des pratiques aussi habituelles et pernicieuses que les ventes sans garantie de prix, dans le cadre desquelles le prix d'achat à l'agriculteur est établi a posteriori, en fonction du prix de vente obtenu par l'intermédiaire. En marge du régime contractuel, le CESE estime nécessaire la création d'un code de bonnes pratiques<sup>(6)</sup> et d'un comité de suivi qui contrôle le respect dudit code. Le code de bonne conduite commerciale devrait garantir la qualité de la négociation entre tous les maillons de la chaîne de valeur, au bénéfice du consommateur. Le législateur européen doit mettre fin à la vente à perte comme stratégie habituelle pour attirer les consommateurs et analyser l'impact de l'essor des marques de distributeurs sur la concurrence, sur les choix des consommateurs et sur la valorisation des produits de qualité produits dans l'UE.

4.1.3 L'application des règles de concurrence au niveau national présente de grandes différences. La même action menée par une organisation interprofessionnelle reçoit un traitement différencié en fonction de l'autorité nationale de la concurrence chargée d'examiner la question dans un État déterminé. Dans de nombreux pays, on tend à pénaliser toute initiative du secteur producteur visant à améliorer la gestion de l'offre. La situation n'est pas nouvelle: malgré l'intention déclarée de parvenir à une collaboration plus étroite au sein du Réseau européen de la concurrence, l'on n'est pas parvenu à coordonner de manière efficace les actions des autorités de la concurrence.

4.1.4 Le CESE mise sur un nouveau modèle de relations consommateur-producteur qui privilégierait les marchés locaux (possibilité d'introduire des quotas minimaux obligatoires) et l'élimination des intermédiaires au moyen de circuits courts ou de produits à «distance zéro». La Commission européenne doit encourager les initiatives des producteurs visant à se rapprocher des consommateurs dans le cadre de la recherche d'une valeur ajoutée accrue pour leurs produits et à préserver la composante culturelle et d'identité régionale des aliments.

4.1.5 La révision de la directive sur les retards de paiement a ouvert un débat intéressant au niveau européen s'agissant de l'opportunité de réduire les délais de paiement des produits agroalimentaires. Dans le cas des produits périssables, il serait bon d'établir une limite de 30 jours à partir de la remise de la marchandise au client, et non de l'émission de la facture. Non seulement faut-il davantage contrôler les retards de paiement, encore est-il nécessaire de prévoir une définition claire des pratiques et clauses abusives, ainsi que des instruments efficaces permettant de les bannir des relations commerciales.

##### 4.2 *Transparence de la chaîne alimentaire*

4.2.1 Pour le CESE, la transparence des prix est une nécessité de premier ordre<sup>(7)</sup>. La création à l'échelle de l'Union d'un nouvel instrument de supervision du prix des aliments doit s'accompagner de nouvelles compétences en matière de contrôle et de sanctions. Le CESE estime qu'il faut passer de la supervision à l'action, de façon à ce que les organismes compétents puissent réagir de manière rapide et efficace aux distorsions sur le plan de l'évolution des prix.

4.2.2 Le CESE ne partage pas l'idée selon laquelle le fait de fournir au consommateur davantage de comparabilité des prix équivaut en soi à accroître la transparence de la chaîne alimentaire. La transparence accrue et la prévisibilité des prix ne sont que l'un des nombreux facteurs qui influencent les tendances et les processus de formation des prix.

4.2.3 Les efforts louables de La Commission européenne visant à harmoniser et coordonner les différents instruments nationaux de supervision des prix sont voués à l'échec s'il n'est pas procédé à une homogénéisation des bases de référence de la transmission des prix. La même base de référence est-elle utilisée lorsque les données sont recompilées? Existe-t-il des règles communes pour la création et le fonctionnement des observatoires des prix? L'UE dispose-t-elle d'organismes habilités à agir lorsque sont constatées des discordances, des anomalies ou des fluctuations injustifiées dans l'évolution des prix? Fréquemment, les données que les États membres communiquent à la Commission européenne ne répondent pas aux mêmes critères. Par exemple, dans le cas des agrumes, il a été constaté que les données publiées par la Commission s'agissant de prix au producteur sont en réalité les prix à la sortie de l'entrepôt, dans lesquels ne sont pas inclus les coûts de commercialisation. Cette différence au niveau des données peut donner lieu à une vision déformée de la réalité contrecarrant l'objectif de transparence.

<sup>(6)</sup> JO C 175 du 28.7.2009.

<sup>(7)</sup> JO C 128 du 18.5.2010, p. 111.

4.2.4 Les mesures proposées dans la communication ne pourront fonctionner que si elles font l'objet de la divulgation qui convient. Cet élément est fondamental, eu égard à la nécessité de fournir une information précise aux consommateurs. Vu l'augmentation de la concentration dans l'industrie agroalimentaire et dans la distribution, la réputation d'une marque est elle aussi plus vulnérable aujourd'hui, avec tous les risques que cela comporte pour les entreprises.

#### 4.3 *Compétitivité accrue et intégration dans la chaîne alimentaire*

4.3.1 La Commission déploie de très importants efforts pour créer un marché unique des produits alimentaires. Cependant, les grandes différences de prix d'un pays à l'autre sont directement liées aux niveaux différents de pouvoir d'achat. Non seulement les nouveaux États membres (UE -12) ne sont pas en train de se rapprocher des autres, mais aussi les différences continuent-elles de grandir. Pour cette raison, il est nécessaire que la Commission européenne soutienne les nouveaux États afin de réduire les différences et d'optimiser le fonctionnement du marché unique. Faute d'inversion de la tendance, les produits originaires de l'UE-15 perdront progressivement des parts de marché dans les nouveaux États membres.

4.3.2 La chaîne alimentaire est caractérisée par une atomisation poussée du secteur de la production et une forte concentration de la grande distribution, ce qui entraîne de grands déséquilibres dans leurs relations. Le CESE est d'avis que nombre de problèmes qui menacent le bon fonctionnement de la chaîne alimentaire résultent du développement rapide,

constant et concentré des entreprises qui se trouvent au bout de la chaîne. Consciente du problème, la Commission européenne entend développer les organisations de producteurs (en s'inspirant de l'OCM fruits et légumes) afin de réduire l'atomisation de l'offre; cependant, le CESE souligne que l'important n'est pas de créer davantage d'organisations de producteurs de plus grande taille, mais bien d'améliorer leur gestion et leur capacité de commercialisation afin qu'elles se transforment en un instrument utile aux mains des agriculteurs. Le CESE plaide auprès de la Commission européenne afin qu'elle introduise de nouvelles mesures de stabilisation et de lutte contre la crise, comme par exemple un instrument d'assurance de revenu. Les expériences positives du Canada et des États-Unis dans ce domaine valident l'application en Europe d'une mesure dont la légitimité a été sanctionnée par l'OMC.

4.3.3 Les organisations interprofessionnelles doivent se renforcer et accroître leur dynamisme au moyen d'un cadre commun d'intervention. Il est nécessaire de mettre en place une législation européenne qui, en uniformisant les règles applicables aux organisations interprofessionnelles de chaque État membre, favorise leur harmonisation et leur développement, de sorte qu'elles ne soient pas de simples tables rondes sectorielles chargées de la promotion générique. Il est indispensable d'éliminer les obstacles réglementaires qui affectent la sécurité juridique dont doivent jouir ces organisations dans leur mission de stabilisation des marchés. Il convient à cette fin, au moment d'adopter des accords intersectoriels, de doter ces organisations de davantage de prérogatives, pour éviter qu'elles ne soient soumises à des décisions arbitraires des autorités nationales de la concurrence.

Bruxelles, le 15 septembre 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: options possibles pour l'après 2010 en ce qui concerne la perspective et les objectifs de l'Union européenne en matière de biodiversité»**

COM(2010) 4 final

(2011/C 48/26)

Rapporteur: **M. Lutz RIBBE**

Le 19 janvier 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Options possibles pour l'après 2010 en ce qui concerne la perspective et les objectifs de l'Union européenne en matière de biodiversité»*

COM(2010) 4 final.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 juillet 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 112 voix pour, 11 voix contre et 11 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité aurait préféré qu'il ne soit pas nécessaire de rédiger une communication de cette nature et que les responsables politiques tiennent la promesse donnée en 2001, en mettant un terme au recul de la diversité biologique avant la fin de l'année 2010 tout en assurant la restauration des habitats perdus. Or cet objectif n'a pas été atteint.

1.2 Le CESE discerne deux grandes carences. D'une part, la préservation de la biodiversité n'est pas encore une priorité de l'action politique. D'autre part, force est de constater que si la société est généralement favorable à la conservation de la nature, ses connaissances en matière d'environnement sont dans le même temps extrêmement lacunaires. Ces deux aspects sont en corrélation et la nouvelle perspective en matière de biodiversité doit y apporter une solution.

1.3 Il convient de se demander si les termes dont se servent les spécialistes de cette politique et les associations sont compris des citoyens. Les concepts de «biodiversité», d'«espèces» et de «services écosystémiques» n'interpellent et ne fascinent qu'un petit nombre de personnes.

1.4 Le CESE soutient les objectifs ambitieux formulés sous l'option n°4 de la communication de la Commission, également approuvée par le Conseil des ministres de l'environnement et le Conseil européen. Pour parvenir à un succès dans le futur, il convient de déployer des efforts accrus et de déterminer au préalable quels seront les moyens financiers et les changements politiques nécessaires à cette fin <sup>(1)</sup>.

1.5 Dès lors, il appelle la Commission et le Conseil européen à ne pas se contenter d'ajouter de nouvelles données à de vieux objectifs, mais à élaborer enfin une approche contraignante, clairement circonscrite dans le temps, dotée d'objectifs intermédiaires et de moyens financiers suffisants, à l'intention de tous les services de la Commission, tout en indiquant les changements souhaitables au niveau des États membres.

1.6 La conservation de la diversité biologique n'est pas une tâche qui relève uniquement de la politique de l'environnement. Il s'agit également d'économie à long terme, raison pour laquelle il y aurait lieu aussi que les ministres de l'économie et des finances se préoccupent enfin de la question.

1.7 Au vu des lacunes effarantes constatées dans les connaissances des citoyens en matière d'environnement, des actions de renforcement de la politique d'éducation concernant le milieu naturel sont également nécessaires.

1.8 La réforme du budget, ainsi que la nouvelle orientation de la politique agricole commune, de la politique commune de la pêche, des Fonds structurels ainsi que d'autres politiques concernées permettront de tester le sérieux de la politique européenne en ce qui concerne la conservation de la biodiversité.

1.9 Jusqu'à présent, le contenu de la nouvelle stratégie UE 2020 ne satisfait pas aux défis posés par la conservation de la biodiversité. La nouvelle perspective en matière de biodiversité doit remédier à ces lacunes et, ultérieurement, faire partie intégrante de la stratégie.

<sup>(1)</sup> JO C 277 du 17.11.2009, p. 62, paragraphes 1.4 et 1.5.

1.10 Le CESE considère que les domaines d'action suivants sont particulièrement importants à l'échelon de l'UE:

- les modifications de la politique agricole commune et de la politique commune de la pêche;
- le maintien et le développement du réseau Natura 2000;
- la mise en place et le développement d'une «infrastructure verte» au moyen d'un réseau transeuropéen de la biodiversité;
- l'intégration de la biodiversité dans toutes les autres politiques de l'UE;
- une grande initiative d'échelon européen pour l'éducation.

1.11 Il est nécessaire de trouver de nouvelles pistes pour rétablir un lien entre l'agriculture et la conservation des espèces. Dans un certain nombre d'États membres, des approches positives ont été suivies, qu'il faut évaluer et développer massivement. Des incitants doivent être proposés aux agriculteurs afin qu'ils fournissent les services correspondants.

1.12 Le CESE attend de l'Union européenne qu'elle se prépare de manière appropriée à la 10<sup>e</sup> conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique et qu'elle apporte une contribution substantielle au nouveau plan stratégique mondial de conservation de la biodiversité au-delà de 2010.

## 2. La communication de la Commission européenne

2.1 Il était indispensable que la Commission rédige cette communication sous cette forme, vu que l'UE a manqué l'un des objectifs cruciaux de sa politique environnementale de la dernière décennie: en 2001, dans le cadre de la stratégie de développement durable, le Conseil européen de Göteborg s'était fixé l'objectif de mettre un terme au recul de la diversité biologique d'ici 2010 dans l'UE, tout en veillant à restaurer les habitats perdus. Toutefois, en dépit du «Plan d'action en faveur de la diversité biologique» adopté en 2006 et des succès incontestables rencontrés dans la mise en place du réseau NATURA 2000, l'UE est passée à côté de cet objectif.

2.2 La communication de la Commission à évaluer dans le cadre du présent avis doit être considérée comme une première étape vers la réalisation de cet objectif. Elle présente différentes options concernant le développement de la perspective et des objectifs de l'Union européenne pour l'après 2010.

2.3 La communication décrit en détails, souligne et fait valoir les arguments en faveur de la protection de la diversité biologique. Il y est en particulier question des coûts/pertes économiques au niveau mondial qui iront de pair avec la perte de biodiversité – et, partant, de services écosystémiques. Ces coûts ont été chiffrés, dans l'étude TEEB (*The Economics of Ecosystems*

*and Biodiversity*), à environ 50 milliards d'euros (!) par an; toujours d'après ces estimations, les pertes cumulées en termes de bien-être pourraient quant à elles représenter 7 % du PIB (!) en 2050.

2.4 La Commission précise que la protection de la biodiversité, tout comme la lutte contre le changement climatique, est un travail de longue haleine. Par conséquent, la perspective à développer en matière de biodiversité doit s'inscrire dans le long terme (horizon 2050). L'UE – comme l'échelon international – devrait cependant se fixer un objectif (intermédiaire) propre pour l'année 2020.

2.5 S'agissant de l'objectif pour 2020, quatre niveaux d'ambition sont proposés aux responsables politiques:

- Option 1: ralentir significativement le rythme de perte de biodiversité et de services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020;
- Option 2: enrayer la perte de biodiversité et de services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020;
- Option 3: enrayer la perte de biodiversité et de services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020 et assurer leur rétablissement dans la mesure du possible;
- Option 4: enrayer la perte de biodiversité et de services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020 et assurer leur rétablissement dans la mesure du possible, et renforcer la contribution de l'UE à la prévention de la perte de biodiversité.

## 3. Observations générales sur la politique menée jusqu'à présent par l'UE en matière de biodiversité

3.1 Une évaluation de la politique menée jusqu'ici par l'UE en matière de biodiversité s'avère décevante.

3.2 Il y a une dizaine d'années, la promesse a été faite qu'en l'espace d'une décennie, l'érosion de la biodiversité serait enrayerée et que des efforts seraient déployés pour restaurer les habitats et les systèmes naturels.

3.3 À un rythme quasi annuel, des services de la Commission, les commissaires ou l'Agence européenne pour l'environnement ont insisté sur la nécessité de redoubler d'efforts, au-delà des mesures déjà prises, pour atteindre l'objectif fixé. Mais ces efforts renforcés ne furent jamais entrepris.

3.4 L'année dernière, il a été admis que l'objectif fixé ne serait pas atteint. Cet aveu ne fut pas une surprise pour le CESE. Dans plusieurs avis, il avait ainsi fait part de son opinion sur les mesures politiques introduites, qu'il jugeait tout à fait insuffisantes<sup>(2)</sup>.

<sup>(2)</sup> JO C 195 du 18.8.2006, p. 88 et 96, JO C 161 du 13.9.2007, p.53, et JO C 97 du 28.4.2007, p. 6-11, paragraphe 1.3.

3.5 Si l'UE a raté sa cible en matière de biodiversité, ce n'est ni par ignorance de ce qu'il y avait à faire, ni à cause d'un manque de volonté de la société civile de se joindre aux démarches nécessaires. Cet échec est essentiellement imputable au fait que la politique menée fait passer les intérêts économiques à court terme avant les effets à long terme des services écosystémiques. Le fait que notre système économique est non durable, et plutôt fondé sur une surexploitation des ressources naturelles, se reflète aussi dans le domaine de la biodiversité.

3.6 Le CESE se réjouit par conséquent de ce que la Commission se penche en détail sur l'étude TEEB et propose, partant, des arguments importants quant à l'importance économique de la diversité biologique. Le Comité souhaite, pour autant, lancer un avertissement contre une démarche qui consisterait à mettre l'accent uniquement sur la mise en valeur économique de la diversité biologique. En effet,

- il existe beaucoup de raisons importantes pour préserver la diversité biologique, dont la traduction en termes monétaires n'est soit pas possible, soit pas souhaitable, telles que le «droit propre de la nature», l'idée de création, la signification culturelle de la diversité ou simplement l'identification à la nature;
- l'on ne doit en aucun cas en arriver à une situation où l'utilité de la préservation d'une espèce donnée deviendrait dépendante de la valeur économique qui en serait attendue.

3.7 Le CESE craint que l'étude TEEB ne connaisse le même sort que le rapport Stern sur le changement climatique, dont les mises en garde contre les conséquences économiques à long terme du changement climatique ont elles aussi fait long feu sur le plan politique. Il est significatif que les ministres des finances et de l'économie n'aient jusqu'ici même pas commencé à examiner l'étude TEEB.

3.8 Le CESE estime que dans cette situation, il ne peut être question de recycler les vieux objectifs de 2001 en reportant à l'horizon 2020 l'échéance initialement prévue pour 2010 et en esquissant de nouvelles visions pour 2050, aussi importantes que puissent être les visions à long terme. Il convient plutôt d'évaluer les politiques menées et les gammes d'instruments utilisées jusqu'à présent et d'élaborer et d'appliquer enfin des mesures améliorées, qui s'avèrent plus efficaces sur le terrain. Dès lors, la nouvelle stratégie de l'UE en matière de biodiversité pour 2020 ne doit pas seulement comporter des objectifs concrets et quantifiés, et des objectifs intermédiaires, mais aussi et surtout renfermer un plan contraignant et pratique pour sa mise en œuvre et déterminer clairement les responsabilités. Il y a lieu par ailleurs de prévoir un financement suffisant.

#### 4. Observations générales sur la communication

4.1 Pour le CESE, la communication de la Commission est destinée à lancer un nouveau débat entre les responsables politiques de l'UE, appelé à se clôturer sur un signal clair à l'intention de la société et l'attribution d'une mission claire aux services compétents. Le Comité peut souscrire à une telle approche.

4.2 Il salue la résolution du Conseil des ministres européens de l'environnement du 15 mars 2010, qui a choisi de se rallier

pour l'essentiel à l'option 4. Il invite toutefois à ne pas passer à l'ordre du jour, comme en 2001, sans tirer réellement les conséquences qui s'imposent, sous peine que ce nouvel objectif ne subisse le même sort que celui fixé en 2001.

4.3 De l'avis du Comité, il ne suffit pas que le traitement de cette thématique «se limite» au seul Conseil «environnement». Il demande en conséquence que les autres formations du Conseil concernées se saisissent de cette question. La communication de la Commission mentionne très clairement qu'une dimension économique s'ajoute aux aspects écologique et éthique de la perte de biodiversité. Dès lors, le CESE attend surtout des ministres de l'économie et des finances qu'ils se penchent eux aussi sur ce problème, que l'on évalue le montant des ressources financières qui devront être consacrées à cet objectif au cours des prochaines années et que l'on précise quels changements devront être opérés en parallèle sur les plans économique et politique.

4.4 Le Comité est particulièrement déçu que le Conseil européen n'ait lancé aucun véritable signal en la matière, alors qu'il s'y était employé en 2001. Dans la nouvelle stratégie «Europe 2020», qui prétend poursuivre l'objectif d'une «Europe verte», les termes de «biodiversité», d'«habitats», de «protection de la nature» ou de «protection des espèces», de «protection de la diversité des ressources génétiques», n'apparaissent pas une seule fois. La «diversité des espèces» y est mentionnée deux fois seulement, en passant, dans la rubrique concernant l'utilisation efficace des ressources. Dans les conclusions du Conseil européen de mars 2010, aucun chapitre n'est consacré non plus à ce sujet essentiel. Seule la décision du Conseil des ministres de l'environnement y est confirmée dans le cadre des questions de politique climatique.

4.5 De toute évidence, l'importance de la conservation de la biodiversité n'a pas encore fait son chemin dans la pensée et l'action politiques, où elle ne s'impose pas comme une priorité. Il s'agit là d'un signal désastreux et inacceptable vis-à-vis des citoyens européens, qui présentent eux-mêmes de graves lacunes quant aux connaissances de la biodiversité et aux actions en sa faveur.

4.6 La nouvelle perspective en matière de biodiversité doit déterminer plus clairement les responsabilités, notamment la relation entre l'UE, les États membres, les régions et les collectivités locales, ainsi qu'entre l'économie, les associations et la société, mais aussi au sein des services mêmes de la Commission.

4.7 Le CESE partage l'opinion de la Commission, qui considère la gestion de la biodiversité comme une tâche transversale et interdisciplinaire. C'est la raison pour laquelle la nouvelle stratégie à élaborer en matière de biodiversité doit 1) être intégrée obligatoirement dans la stratégie «Europe 2020» 2) être examinée, prise au sérieux et mise en œuvre avec fermeté par tous les services de la Commission – notamment les départements en charge de l'agriculture, de l'énergie et des transports. Avec l'adoption de la stratégie «Europe 2020» comportant une perspective intégrée en matière de biodiversité, tous les services de la Commission devront s'engager à contribuer à sa mise en œuvre. Cette tâche implique également de prendre part à la vérification de la conformité de leurs programmes de soutien et de leurs règlements avec la protection de la nature et d'adapter ceux-ci en conséquence.

4.8 Le CESE attend dès lors de la Commission qu'elle publie, à l'automne 2010, une liste détaillée des domaines d'action présentant des lacunes dans l'intégration des objectifs en matière de biodiversité, abordées de manière on ne peut plus vague dans la communication à l'examen. Ce faisant, il convient également de déterminer pourquoi la stratégie de 2006 en faveur de la biodiversité, qui comportait pourtant quelque 160 mesures de différente nature, a failli à sa mission.

4.9 La nouvelle perspective en matière de biodiversité qu'il conviendra d'élaborer à la lumière de cette analyse doit spécifier quels instruments et changements de politique sont envisagés pour combler les lacunes examinées.

4.10 Ainsi, la réforme budgétaire à venir et la nouvelle orientation de la politique agricole, de la politique de la pêche et des Fonds structurels, qui sont des domaines politiques essentiels de l'UE, permettront aussi de tester dans une certaine mesure la politique européenne en matière de biodiversité, tant du point de vue de son intégration dans d'autres domaines politiques, réclamée depuis de nombreuses années, que du financement dont elle a besoin (les dépenses consacrées par l'UE à la conservation de la biodiversité représentent 0,1 % du budget. Par ailleurs, un grand nombre de dépenses ont des conséquences négatives sur la biodiversité.).

4.11 Dans ce contexte, le CESE met l'accent sur le rôle primordial de l'agriculture dans la préservation de la biodiversité. Une grande partie de la biodiversité tire son origine de pratiques agricoles traditionnelles qui sont aujourd'hui obsolètes, essentiellement pour des raisons économiques.

4.12 Aussi est-il nécessaire de trouver de nouvelles pistes pour rétablir un lien entre l'agriculture et la conservation des espèces. Dans un certain nombre d'États membres, des approches positives ont été suivies, qu'il faut évaluer et développer massivement. Des incitants doivent être proposés aux agriculteurs afin qu'ils fournissent les services correspondants. <sup>(3)</sup>

4.13 La préservation de la biodiversité marine acquiert une importance particulière. La connaissance des problématiques de l'environnement marin est insuffisante dans la plupart des sociétés de l'UE et la pression exercée sur les gouvernements et les institutions responsables en la matière est relativement faible. Il y a lieu d'évaluer l'efficacité des dispositifs actuels de conservation des ressources marines et de consentir tous les efforts afin de valoriser davantage cette préservation dans les programmes d'éducation et dans la gestion de l'économie.

4.14 Le CESE attend de l'Union européenne qu'elle se prépare de manière appropriée à la 10<sup>e</sup> conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique et qu'elle apporte une contribution substantielle au nouveau plan stratégique mondial de conservation de la biodiversité au-delà de 2010.

## 5. Observations particulières

5.1 De toute évidence, les législations, réglementations et mesures existantes sont tout à fait insuffisantes pour protéger la diversité biologique. En d'autres termes, la biodiversité ne s'érode pas sous le coup de violations permanentes de la législation en vigueur: le phénomène se déroule – dans une large mesure – dans le cadre de celle-ci. Les actions compatibles avec

la protection de la nature s'apparentent fréquemment à un désavantage concurrentiel sur le plan économique. Par ailleurs, si la pertinence économique de la biodiversité fait bien l'objet de discussions de plus en plus nombreuses dans les cercles d'experts, son importance n'est pas encore vraiment acceptée, pas plus qu'elle n'est véritablement reconnue. Le CESE attend de la Commission et du Conseil qu'ils se préoccupent tout particulièrement de cette situation et élaborent un concept permettant d'y remédier. L'internalisation des coûts externes, maintes fois réclamée, mais encore embryonnaire, pourrait aider en la matière.

5.2 La conservation de la biodiversité doit jouer un rôle plus important en particulier dans la PAC. Dans le cadre de la réforme de la PAC après 2013, il importe que les critères de conservation de la biodiversité deviennent un élément essentiel de cette politique pour pouvoir résoudre le conflit actuel entre production économique et protection de la nature.

5.3 L'idée d'une «infrastructure verte» émise par la Commission dans sa communication doit être résolument développée. Pour atteindre les objectifs en matière de biodiversité, il n'est pas seulement nécessaire d'établir un système étendu de zones protégées, tel que celui qui se concrétise actuellement de par la mise en place du réseau NATURA 2000, mais aussi d'instaurer un système linéaire européen de connexion des biotopes, c'est-à-dire, pour rester fidèle à la terminologie de l'UE, un réseau transeuropéen pour la nature, qui pourrait s'articuler autour des éléments suivants:

- des couloirs de déplacement pour les espèces animales terrestres migratrices comme le loup, le lynx, l'ours et le chat sauvage, reposant par exemple sur des structures linéaires dans le cas des espèces vivant en forêt;
- une connexion entre les berges des cours d'eau et les biotopes humides dans le cadre de la mise en œuvre de la directive-cadre dans le domaine de l'eau, qui s'avèrerait utile pour les espèces liées à ces types d'habitat (structure de milieu ouvert), mais aussi
- les bordures de champs, les parcelles, les bosquets champêtres, les surfaces en herbe riches en espèces (pâturages en plaine), des voies spécifiques pour les espèces vivant en milieu ouvert (en lien avec le soutien à l'agriculture).

5.4 Ce type de réseau transeuropéen pour la nature servirait la mise en réseau des zones Natura 2000 et la mise en œuvre de la directive-cadre dans le domaine de l'eau, et constituerait en partie une réponse au changement climatique. Il offrirait aux espèces animales terrestres la possibilité de réagir au changement climatique par des mouvements migratoires. La création de ce réseau aurait un autre effet, au moins aussi important: il permettrait un échange entre les populations jusqu'ici isolées d'une espèce donnée, ce qui représente une condition fondamentale pour en assurer la survie.

5.5 Pour préserver et développer les zones Natura 2000, constituant jusqu'ici la pièce maîtresse de la politique de l'UE en matière de biodiversité, il est indispensable que l'UE crée enfin des possibilités d'aide suffisantes permettant d'y parvenir.

<sup>(3)</sup> JO C 354 du 28.12.2010, p. 35.

5.6 Avec raison, la Commission attire l'attention sur la répartition hétérogène de la biodiversité. En effet, il existe des régions qui jouissent encore d'une grande biodiversité, et d'autres où cette diversité a connu une baisse dramatique, principalement due à l'intervention humaine. Il faut cependant se garder d'en tirer des conclusions erronées: les mesures politiques, apports financiers compris, ne doivent en aucun cas se limiter aux foyers de biodiversité. Les régions caractérisées par une faible biodiversité ont justement besoin d'une large gamme d'instruments politiques, afin de conserver ou de restaurer les services écosystémiques. Par ailleurs, les États membres qui jouissent encore d'un niveau ou d'un potentiel de protection élevé ne doivent pas être «pénalisés», mais plutôt récompensés.

5.7 S'agissant de la conservation de la biodiversité, il ne convient pas seulement d'adopter une approche à large spectre d'action. La nouvelle perspective de l'UE en matière de biodiversité devrait également faire valoir le lien positif unissant la protection du climat et celle des espèces et par conséquent améliorer en particulier la conservation et le développement des marais, zones humides et surfaces en herbe, ainsi que des écosystèmes forestiers durables. La politique d'utilisation de la biomasse à des fins énergétiques ne peut aller à l'encontre de

cette approche. Pour prévenir ce risque, il y a lieu d'introduire des critères de durabilité, qui devront également être appliqués dans d'autres secteurs (par exemple les aliments pour animaux).

5.8 Le Comité souligne à nouveau combien il importe de susciter une véritable prise de conscience des préoccupations liées à la conservation de la biodiversité au sein de la société et du monde économique. Or nous en sommes vraiment loin, en dépit de tous les programmes existants et du travail accompli par les associations qui militent pour l'environnement.

5.9 Rien que le choix des termes employés par les spécialistes de cette politique devrait être remis en question. Que représente la «biodiversité» pour le citoyen lambda? Le concept d'«espèce» ou de «service écosystémique» a-t-il un sens pour lui? De nombreuses enquêtes révèlent une ignorance alarmante en matière d'environnement. Il ressort de ce constat que la préservation de la nature n'est pas uniquement l'affaire des ministres de l'environnement. La politique d'éducation doit également entrer en jeu afin de transmettre les connaissances élémentaires qui s'imposent dans ce domaine.

Bruxelles, le 15 septembre 2010.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert concernant la protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'Union européenne: préparer les forêts au changement climatique»**

COM(2010) 66 final

(2011/C 48/27)

Rapporteur: **Seppo KALLIO**

Corapporteur: **Brendan BURNS**

Le 17 mai 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

*Livre vert concernant la protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'Union européenne: préparer les forêts au changement climatique*

COM(2010) 66 final.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 août 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 121 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

### 1.1 Le CESE constate ce qui suit:

- les forêts jouent un rôle important en fournissant des ressources naturelles renouvelables, des services écosystémiques variés et les conditions nécessaires au bien-être de l'homme, et cette importance est appelée à croître dans les prochaines décennies;
  - l'on prévoit que le changement climatique aura une incidence sur les fonctions de base de l'écosystème et, partant, sur les services écologiques dispensés par les forêts;
  - l'on prévoit également que le changement climatique accroîtra l'incertitude et l'impact de certains phénomènes et risques ayant des effets négatifs sur l'environnement qui transcendent les frontières nationales (insectes nuisibles, maladies, sécheresse, inondations, tempêtes et incendies de forêts).
  - l'importance du rôle d'une information à jour sur les forêts dans un contexte d'adaptation de la gestion forestière et de la recherche en matière de prise de décision relative aux forêts va croissant.
- qu'il y a lieu d'adopter une approche équilibrée en ce qui concerne les différentes fonctions de la sylviculture, et de ne pas se limiter à la seule protection des forêts;
  - que le maintien de l'écosystème et des services écologiques qui en découlent, ainsi que la garantie de la fourniture d'autres biens publics, supposent de prévoir des incitations financières et d'informer les propriétaires de forêts et les autres acteurs économiques tels que les entrepreneurs forestiers et les utilisateurs de bois, qui sont dans la pratique responsables des décisions concernant les forêts;
  - que les réactions en chaîne et les effets démultiplicateurs du changement climatique peuvent être atténués en anticipant les situations de crise;
  - que la coopération entre les États et les acteurs économiques est un moyen important de contrôle des phénomènes transfrontaliers et d'amélioration de l'information sur les forêts.

### 1.2 Le CESE souligne notamment:

1.3 Le CESE propose de prendre en compte, dans les diverses politiques de l'UE, le rôle crucial des forêts et du secteur forestier dans une économie verte conforme à la stratégie UE 2020 de la manière suivante:

- les politiques de l'UE ayant un lien avec la forêt, y compris la stratégie forestière et le plan d'action, devraient soutenir une gestion et une utilisation actives des forêts ainsi que la compétitivité de l'utilisation durable et respectueuse de l'environnement du bois et des produits dérivés du bois;

- il y a lieu d'assurer une meilleure coordination entre les activités liées à la sylviculture et les autres secteurs et politiques qui concernent ces domaines, par exemple en conférant au comité forestier permanent et aux autres groupes et comités consultatifs <sup>(1)</sup> en la matière un rôle décisionnel plus important dans la prise de décision de l'UE;
- la tarification des divers services de l'écosystème et des biens publics devrait être prise en compte dans la politique rurale de l'UE.

#### 1.4 Le CESE recommande à la Commission

- de donner le bon exemple aux États membres en matière de coordination des activités liées à la sylviculture avec les autres secteurs, politiques, États voisins et autres opérateurs concernés, en vue d'anticiper l'évolution ainsi que la gestion des risques et des crises;
- de soutenir la production d'informations objectives sur le secteur forestier, par exemple dans le cadre de l'Année internationale des forêts (2011), afin d'améliorer l'image du secteur auprès des propriétaires de forêts, des consommateurs et de l'opinion publique;
- de promouvoir la production d'informations sur les propriétés du bois et des produits issus du bois, par exemple leurs effets bénéfiques sur le climat, dans le but d'encourager la consommation et la production durables;
- de commander une étude sur les divers acteurs impliqués dans la collecte d'informations sur les forêts ainsi que sur les informations qu'ils rassemblent;
- de développer les systèmes d'information et de planification forestiers ainsi que les bonnes pratiques basées sur ces systèmes, en partenariat avec la plateforme technologique pour la filière bois, les centres de recherche, les organisations nationales et les différents acteurs de la filière bois, de manière à aider à repérer les changements soudains ainsi que les catastrophes, et à y faire face;
- de fournir davantage d'aide aux États membres et aux autres acteurs dans la mise en place et le suivi d'une industrie forestière durable, la production de l'information nécessaire à cette fin et l'harmonisation de la production de l'information.

<sup>(1)</sup> Comité consultatif de l'UE pour les forêts et le liège, comité consultatif de la politique communautaire de la filière bois; décision de la Commission n° 97/837/CE du 9 décembre 1997 modifiant la décision 83/247/CEE, JO L 346 du 17 décembre 1997, pp. 95 et 96.

## 2. Contexte et objectif du présent avis

2.1 Le livre vert à l'examen a pour objectif d'encourager un débat public à l'échelle européenne et de recueillir l'avis des parties intéressées sur l'avenir de la politique de protection des forêts et la politique d'information dans ce domaine, ainsi que d'apporter des éléments qui pourraient permettre d'actualiser la stratégie forestière pour l'UE, notamment sur les aspects ayant trait au climat. Les problématiques soulevées dans ce livre vert constituent la suite logique du précédent livre blanc de la Commission intitulé «*Adaptation au changement climatique: vers un cadre d'action européen*». <sup>(2)</sup>

2.2 Le livre vert donne un aperçu de la situation générale des forêts de l'UE et de leur importance, de leurs traits spécifiques, de leurs fonctions, et cerne les principaux défis qui se présentent à elles. Il étudie aussi les menaces que fait peser le changement climatique sur le fonctionnement des forêts, et décrit les instruments et les systèmes d'information sur les forêts qui sont disponibles pour assurer leur protection.

2.3 En vertu du principe de subsidiarité, la politique forestière relève principalement de la compétence des États membres. Le rôle de l'UE se limite essentiellement à apporter une valeur ajoutée aux projets et aux programmes forestiers nationaux, par exemple en sensibilisant les États membres aux futurs défis, et en formulant des recommandations afin que les interventions aient lieu en temps utile au niveau de l'UE.

2.4 Les remarques formulées dans le présent avis portent sur la mesure dans laquelle le changement climatique modifiera la donne en matière de gestion et de protection des forêts dans l'UE, sur l'orientation à imprimer aux politiques de l'UE pour mieux soutenir les initiatives des États membres dans le domaine forestier, sur la manière dont l'UE peut contribuer à résoudre les problèmes futurs, et sur les informations supplémentaires nécessaires. En ce sens, l'objectif de la protection des forêts de l'UE doit être de garantir que les forêts continuent, à l'avenir, de remplir l'ensemble des fonctions productives, socio-économiques et environnementales qui sont les leurs.

## 3. Maintien, équilibre et renforcement des divers services rendus par les forêts (question 1)

3.1 Les conventions des Nations unies reconnaissent l'importance des forêts pour la lutte contre le changement climatique <sup>(3)</sup> et le maintien de la biodiversité forestière <sup>(4)</sup>. Au niveau paneuropéen, conformément à la stratégie forestière de l'UE, les États membres se sont engagés à adopter une approche équilibrée, fondée sur le respect des différentes fonctions de la sylviculture et la gestion durable et multifonctionnelle des forêts <sup>(5)</sup>. Au niveau européen, la stratégie forestière pour l'Union européenne, le plan d'action de l'UE en faveur des

<sup>(2)</sup> COM(2009) 147 final.

<sup>(3)</sup> Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

<sup>(4)</sup> Convention sur la diversité biologique (CDB).

<sup>(5)</sup> Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe (CMPFE).

forêts et la communication sur la filière bois<sup>(6)</sup> ont tenu compte des différentes fonctions de la politique forestière. Aux niveaux national et régional, les fonctions des forêts sont gérées, entre autres, dans le cadre de programmes forestiers. Le cadre politique propre au secteur forestier est donc porteur pour assurer l'entretien, l'équilibre et le renforcement des différentes fonctions de la sylviculture. Néanmoins, il est nécessaire d'approfondir les efforts de coordination entre, d'une part, les activités touchant à la sylviculture et, d'autre part, les autres secteurs ainsi que les politiques afférentes. Pour citer un exemple, le comité forestier permanent et les autres organes consultatifs et comités chargés des questions relatives aux forêts,<sup>(7)</sup> ainsi que le groupe interservices sur les forêts de la Commission ont le potentiel nécessaire pour y parvenir. Il conviendrait également de conférer au comité forestier permanent un rôle décisionnel plus important en matière d'activités liées à la sylviculture. Concernant la sylviculture, il faudrait assurer aussi une coordination plus efficace entre secteurs au niveau national. L'exemple donné par la Commission, qui met l'accent sur l'approche transsectorielle et sur la prévention, est important pour les exploitants nationaux.

3.2 Les forêts jouent un rôle important en fournissant des ressources naturelles renouvelables, des services écosystémiques et les conditions nécessaires au bien-être de l'homme, et cette importance est appelée à croître dans les prochaines décennies. Ainsi, les consommateurs dits «responsables»<sup>(8)</sup> représentent déjà une part considérable du marché dans de nombreux pays européens. Les forêts, les produits et les services forestiers, par leur utilisation diversifiée et durable et les activités de gestion qui y sont liées, constituent une source d'emplois, de revenus et de prospérité pour de nombreuses régions, à des niveaux variés. Les forêts et l'exploitation forestière sont particulièrement importantes pour les communautés locales, de même que la production de bois d'œuvre, les produits forestiers autres que le bois et le tourisme forestier. Il est essentiel, conformément à la stratégie UE 2020, de garantir de bonnes conditions d'exploitation aux propriétaires de forêts, aux entrepreneurs forestiers et aux entreprises dépendant de la forêt, à l'heure où la concurrence pour les terres destinées à la production de bois de construction ou de bois pour produits transformés ou à usage énergétique tend à s'accroître. De même, l'importance du rôle de l'information s'accroît. L'année internationale de la forêt, en 2011, offrira l'occasion d'améliorer l'image du secteur forestier auprès des consommateurs et du grand public, mais aussi de promouvoir un développement et une production durables, par exemple en valorisant les avantages du bois et des produits du bois sur les autres matériaux en matière de lutte contre le changement climatique (stockage du CO<sub>2</sub>, faible teneur en énergie, efficacité thermique, etc.).

3.3 Traditionnellement, les activités à dimension écologique en matière de protection et de préservation des forêts ont pu être menées grâce à des objectifs stratégiques, ainsi que grâce aux règlements, lignes directrices et recommandations conçus pour atteindre ces objectifs. Ces dernières années, toutefois, la responsabilité des services écosystémiques et des autres biens publics a été peu à peu transférée aux propriétaires de forêts et aux entreprises. Ces derniers ont besoin, pour pouvoir faire face aux problèmes environnementaux, de disposer de nouvelles

connaissances et d'informations sur les différentes possibilités d'intervention telles que les projets conjoints visant à améliorer le rapport coût-efficacité et les incitations financières. Parmi les défis à relever figurent notamment l'évaluation économique de la préservation de la biodiversité et des bassins hydrographiques, les espaces de loisirs, ou le stockage du CO<sub>2</sub>.

3.4 Les forêts et les produits du bois ont un rôle clef à jouer dans la régulation climatique, de même que les produits en bois de construction. Ils ont une capacité de stockage de CO<sub>2</sub> particulièrement importante. Il est possible de remplacer divers matériaux moins performants en matière de lutte contre le changement climatique par du bois. Ainsi, les matériaux issus du bois utilisés pour la construction, l'aménagement intérieur et l'ameublement constituent un puits de carbone à long terme. Dans une certaine mesure, il est également possible d'utiliser la bioénergie dérivée du bois pour remplacer les combustibles fossiles. Dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, les objectifs et les instruments politiques peuvent créer des mesures encourageant l'utilisation de matériaux respectueux de l'environnement tels que le bois et les produits issus du bois.

3.5 Ces dernières années, les dommages de grande ampleur causés par les tempêtes et les incendies de forêts ont également alimenté de manière croissante le débat relatif à l'impact du changement climatique sur l'écosystème forestier et, partant, sur les activités liées à la sylviculture. Les forêts jouent un rôle de régulateur du climat à l'échelle locale et régionale, et la protection des sols varie suivant les zones. L'on a pris davantage conscience de ce rôle crucial ces dernières années, en raison d'une meilleure compréhension du cycle de l'eau et de la récurrence des problèmes d'aridité.

#### 4. Effets du changement climatique sur les forêts et le secteur forestier (question 2)

4.1 L'on prévoit que le changement climatique va accroître l'incertitude et les risques de certains effets négatifs sur l'environnement (insectes nuisibles, maladies, sécheresse, tempêtes et incendies de forêts). La mondialisation constitue aussi un défi, car elle va de pair avec le transport de produits en bois d'œuvre et de matériels forestiers de reproduction, ce qui accélère par exemple la propagation d'espèces nuisibles hors de leur aire d'extension naturelle. Si les risques environnementaux touchant les forêts et la sylviculture se concrétisent, ils auront de nombreuses conséquences sociales et économiques. Les effets économiques pourraient découler des changements dans la valeur du capital ou dans les conditions d'exploitation des entreprises. Les effets sociaux pourraient être soit directs, comme la modification des conditions de vie résultant des dommages causés aux forêts, soit indirects, et se traduire par exemple par des réactions sociales en chaîne suite aux changements intervenus dans la situation économique des exploitants dans les zones touchées. La rapidité avec laquelle se concrétisent les risques environnementaux génère des défis spécifiques, par exemple du point de vue des marchés et de la logistique. Pour réduire l'incertitude et faire face aux risques dans ce contexte de changement climatique, il est nécessaire de disposer de davantage d'informations sur leurs causes et leurs effets potentiels.

<sup>(6)</sup> COM(2008) 113 final.

<sup>(7)</sup> Voir note n° 1.

<sup>(8)</sup> Lifestyles of health and sustainability (LOHAS – «modes de vie pour la santé et la durabilité»)

4.2 L'abondance des ressources forestières et l'efficacité de la gestion sylvicole permettent aux forêts européennes de s'adapter à divers changements. Toutefois, des divergences régionales importantes existent à l'échelle européenne, qui sont dues aux différences d'environnement naturel et à des facteurs de société. Par exemple, l'on prévoit que l'impact conjugué du changement climatique et de l'activité humaine augmentera considérablement le risque d'incendies de forêts dans les régions sèches de la Méditerranée. Si les sécheresses se font plus fréquentes ailleurs en Europe, il est probable que les zones où l'épicéa domine, par exemple, seront touchées. Si les hivers deviennent doux et que le sol ne gèle plus, l'exploitation du bois, dans certains cas, sera plus difficile du point de vue logistique. Les risques de dommages causés par des insectes ou des champignons augmentent également. Dans les zones où le potentiel d'abattage a diminué, il est possible que se produisent des dommages liés aux tempêtes et, par la suite, à des insectes. Les conséquences économiques seraient alors considérables pour les propriétaires de forêts et les économies locales, et la diversité forestière pourrait être mise à mal. Une modification de l'environnement des exploitations est susceptible de changer la répartition des avantages relatifs des différentes régions et, partant, des activités entre les régions et leurs conditions sociales.

4.3 Une manière d'éviter les effets négatifs du changement climatique est de prendre des mesures prévisionnelles pour les cas d'urgence. La prévoyance systématique est utile tant pour éviter des effets indésirables que pour anticiper les changements soudains et les désastres naturels. L'intérêt de concevoir des mesures d'ajustement et de prévention à différents niveaux est de plus en plus manifeste. Il importe également que les politiques forestières et les organismes de l'UE tels que la plateforme technologique pour la filière bois marquent leur soutien à une gestion et une utilisation actives des forêts et améliorent la compétitivité de l'utilisation durable de matériaux respectueux de l'environnement tels que le bois.

4.4 Les réactions en chaîne et les effets démultiplicateurs peuvent être atténués en anticipant les situations de crise, par exemple en mettant en place des mécanismes de parade tels que des plans de gestion de crise, des équipements et de bonnes pratiques. Il est particulièrement important, en période de transition ou de crise, de répondre aux problèmes de sécurité, y compris la sécurité de l'emploi.

### 5. Outils disponibles pour protéger la forêt (question 3)

5.1 Il existe, tant au niveau national qu'au niveau européen, une base juridique solide et un éventail d'instruments fiables pour assurer la protection des forêts. Outre la traditionnelle protection des sites, différentes restrictions à l'exploitation sont en vigueur, ainsi qu'un régime d'octroi de licences. Le problème du secteur forestier est que les réglementations et les instruments le concernant sont trop fragmentés, ce qui engendre des chevauchements et des conflits potentiels.

5.2 Les mesures de protection fondées sur des mécanismes volontaires se sont révélées efficaces sur le plan des coûts, notamment pour les petites exploitations forestières. Toutefois, le choix d'approches de ce type suppose de transférer des compétences et des informations aux propriétaires des forêts, et de financer en totalité les coûts induits par l'activité de protection volontaire et la perte de revenus.

5.3 Actuellement, le plus gros point d'interrogation concerne la situation de la diversité des forêts hors des zones protégées, du fait du manque d'informations. De plus, l'objectif visant à augmenter la part de la biomasse dans les énergies renouvelables pourrait avoir des incidences sur la gestion des forêts et les pratiques en matière d'abattage et, partant, sur leur diversité.

### 6. Gestion et utilisation des forêts (question 4)

6.1 Le secteur forestier européen se caractérise par sa longue durée de rotation. Ainsi, l'impact causé par de nouvelles techniques de gestion forestière n'est visible qu'au bout de plusieurs décennies. La situation sociale et économique rend de plus en plus nécessaires le recours à des techniques nouvelles de sylviculture et de récolte dans les forêts commerciales, telle que la production de bois énergétique à faible durée de rotation ou les éclaircissements de la forêt mature. Les conditions écologiques telles que le changement climatique renforcent l'impact environnemental des nouvelles techniques de gestion des forêts. L'état des forêts et les changements auxquels elles font face font l'objet d'une surveillance continue dans le cadre de l'adaptation de la gestion forestière, de sorte que celle-ci, le cas échéant, puisse être affinée pour mieux atteindre les objectifs. Les décisions relatives à la gestion et à l'utilisation des forêts sont prises par les propriétaires de forêts, qui ont dès lors besoin d'informations sur les options de gestion disponibles et leurs effets potentiels. Une solution qui pourrait être envisagée serait que les propriétaires de forêts s'occupent eux-mêmes de la planification forestière.

6.2 Encourager les efforts de préservation du patrimoine génétique des matériaux forestiers de reproduction et assurer son adaptation au changement climatique passe en particulier par un ajustement à ces exigences du système de critères et d'indicateurs pour un secteur forestier durable.

### 7. Pertinence de l'information sur les forêts (question 5)

7.1 L'information sur les forêts européennes est répartie entre trois principaux acteurs:

- la Commission, les organismes et les projets qu'elle finance;
- les organes nationaux de recherche et les instituts de statistique;
- les entreprises et les exploitants forestiers.

7.2 En vertu du principe de subsidiarité, les États membres ont en règle générale compétence dans les affaires qui les concernent, le rôle de l'UE étant d'apporter une valeur ajoutée par l'action commune. Les organes nationaux de recherche et de statistique, tels que les inventaires des forêts domaniales et les offices statistiques, gèrent la production des informations sur les forêts qui sont nécessaires à la planification et à la mise en œuvre de la politique forestière nationale. À l'heure actuelle, les informations sur les forêts de l'UE portent à la fois sur l'état des forêts, y compris les incendies de forêt, et dans certains cas sur la production de bois et les utilisations finales, comme par exemple les données relatives aux produits issus du bois. Ces organes nationaux ont également certaines responsabilités en matière de statistiques internationales. C'est Eurostat qui gère les statistiques de l'UE sur les ressources forestières, la production de bois et la contribution de l'UE aux statistiques mondiales, comme par exemple la compilation et l'harmonisation des données nationales<sup>(9)</sup>. De même, dans le cadre d'engagements internationaux<sup>(10)</sup>, la Commission aide les organes nationaux à harmoniser leurs données. Au cours du processus d'harmonisation des statistiques, il convient de veiller non seulement à ce que celles-ci soient harmonisées mais aussi à ce que le contenu des données, comme par exemple les indicateurs de diversité, reflète les différences régionales et nationales. La Commission a mis en place des systèmes de surveillance pour les phénomènes susceptibles d'avoir un impact transfrontalier - par exemple, le mauvais état des forêts<sup>(11)</sup> et les incendies de forêt<sup>(12)</sup> - ainsi que des systèmes conjoints d'information et de communication à l'échelle de l'UE<sup>(13)</sup>.

7.3 Les propriétaires de forêts et les autres acteurs du secteur forestier obtiennent en général les informations relatives à leurs activités ou destinées à faciliter ces dernières par le biais d'organismes nationaux de recherche et de statistiques ou du secteur privé. Certains propriétaires et exploitants forestiers produisent

et stockent eux aussi des renseignements dans leurs propres systèmes d'information en temps réel. La possession d'informations à jour sur les forêts revêt une importance croissante dans un contexte de changement des conditions d'exploitation et d'ajustement de la gestion forestière.

7.4 Les informations sur les forêts présentent des disparités suivant les États membres, où elles sont plus ou moins complètes, précises et à jour. La plupart des pays sont en mesure de produire des rapports au niveau national sur le volume de bois sur pied de leurs forêts sur une base quasi annuelle. De même, certains organes nationaux sont capables de fournir des rapports annuels détaillés et fiables sur l'état de santé et les conditions des forêts de leur pays, leur capacité de production, leur bilan carbone, leurs fonctions de protection, les services qu'elles rendent à la société et leur viabilité<sup>(14)</sup>. Certains pays de l'UE continuent de présenter des informations déficientes en termes de contenu, de précision et de mise à jour. En vue d'harmoniser les statistiques internationales, la Commission finance des projets de R&D et des réseaux de coopération<sup>(15)</sup>. Les principales lacunes en matière de protection des forêts et de changement climatique concernent la diversité forestière hors des zones protégées, l'utilisation durable des ressources bioénergétiques, les stocks et les puits de carbone, y compris les produits du bois, et la localisation rapide des zones sinistrées. Il convient d'accroître l'aide apportée aux exploitants et la collecte d'informations relatives aux forêts, et d'harmoniser davantage ces dernières.

7.5 La difficulté de collecter des informations sur les forêts au niveau de l'UE est due au grand nombre des acteurs participant au recueil des données. Il serait dès lors souhaitable qu'une étude exhaustive soit réalisée afin de déterminer qui recueille les données, et lesquelles.

Bruxelles, le 15 septembre 2010.

Le président  
du Comité économique et social européen  
Mario SEPI

<sup>(9)</sup> À titre d'exemple, le questionnaire commun sur le secteur forestier (QCSF) en coopération avec la FAO, l'OIBT et la Commission économique pour l'Europe des nations unies.

<sup>(10)</sup> Par exemple le COST E43, *Harmonisation of National Forest Inventories in Europe: Techniques for Common Reporting (Harmonisation des inventaires forestiers nationaux en Europe: techniques pour un rapport commun)*.

<sup>(11)</sup> Action communautaire Forest Focus, 2003-2006/7.

<sup>(12)</sup> European Forest Fire Information System (EFFIS – système européen d'information sur les incendies de forêts)

<sup>(13)</sup> European Forest Data Centre (EFDAC – centre européen de données sur les forêts) et European Forest Information and Communication Platform (EFICP – plateforme européenne d'information et de communication sur les forêts).

<sup>(14)</sup> Forest Europe or regional contribution to global forest resource assessment (GFRA).

<sup>(15)</sup> Tels que: Fut Mon, un projet cofinancé par Life+ destiné à approfondir la conception et la mise en œuvre d'un système de surveillance des forêts à l'échelle européenne (Further Development and Implementation of an EU-level Forest Monitoring System FUTMON); contrat-cadre du Centre commun de recherche pour la plateforme E-Forest; projet USEWOOD du réseau COST: «Améliorer les données et les informations sur les réserves potentielles de bois: une approche européenne des inventaires forestiers nationaux multisources» (Improving Data and Information on the Potential Supply of Wood Resources: A European Approach from Multi-source National Forest Inventories).

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement (Euratom) du Conseil fixant les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive pour les denrées alimentaires et les aliments pour bétail après un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique (refonte)»**

COM(2010) 184 fin — 2010/0098 (CNS)

(2011/C 48/28)

Rapporteure: **M<sup>me</sup> Pirkko RAUNEMAA**

Le 27 avril 2010, la Commission a décidé, conformément à l'article 31 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Proposition de règlement (EURATOM) du Conseil fixant les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive pour les denrées alimentaires et les aliments pour bétail après un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique» (Refonte)*

COM(2010) 184 final – 2010/0098 (CNS).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 août 2010.

Lors de sa 456<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 127 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Les retombées radioactives sont presque toujours transfrontalières. Elles provoquent un rejet prolongé de matières radioactives qui se dispersent sur de longues distances et affectent des zones de superficie étendue. Ce type d'accident représente dès lors une catastrophe potentielle de dimension internationale.

1.2 Il existe un réel besoin de disposer d'une législation claire et actualisée, aisément applicable par les institutions de l'UE et les États membres en cas de retombées radioactives. Une réforme de la législation est dès lors aussi appropriée que nécessaire.

1.3 Depuis l'accident nucléaire de Chernobyl, en 1986, la Communauté européenne a mis au point des normes fixant des niveaux maximaux de contamination pour les denrées alimentaires et les aliments pour bétail après un accident nucléaire<sup>(1)</sup>, ainsi que des modalités communautaires en vue de l'échange rapide d'informations dans le cas d'une situation d'urgence radiologique<sup>(2)</sup>. La validité des niveaux admissibles a été revue en dernier lieu en 1995 par le groupe d'experts institué par l'article 31 du traité Euratom. Il y a lieu dès lors de réévaluer les niveaux autorisés.

1.4 L'UE a créé un organisme d'évaluation des risques efficace et internationalement reconnu, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) (règlement(CE) n° 178/2002 du

28 janvier 2002).L'EFSA doit être chargée de l'évaluation sanitaire des résidus radioactifs dans les denrées alimentaires et les aliments pour bétail et la Commission doit réévaluer les modalités existantes, qui dans certains cas datent de plusieurs décennies.

1.5 Afin de garantir un niveau de contrôle élevé des niveaux de rayonnement dans les denrées alimentaires et les aliments pour bétail, les autorités nationales compétentes dans le domaine alimentaire devraient être légalement habilitées, parallèlement aux agences nationales de radioprotection, à surveiller les niveaux maximaux admissibles et à contrôler l'importation de denrées alimentaires et d'aliments pour bétail lorsque ces niveaux sont dépassés, sans devoir obtenir la confirmation de l'autorité chargée de la surveillance des rayonnements.

1.6 La Commission devrait également s'efforcer de garantir, dans le cadre des normes et des lignes directrices de la commission du Codex Alimentarius, l'adoption de règlements internationaux concernant la présence de retombées radioactives et leurs effets sur les denrées alimentaires et les aliments pour bétail, et de déterminer quelles sont les institutions responsables en premier lieu des contrôles frontaliers des importations et des exportations dans l'Union européenne, dans l'éventualité d'un accident.

1.7 Étant donné que l'eau constitue l'un des principaux ingrédients des denrées alimentaires et des aliments du bétail, elle devrait figurer dans les annexes du règlement. De plus, le règlement doit concerner toutes les formes d'eau potable et pas uniquement l'eau destinées aux denrées alimentaires et aux aliments pour bétail.

<sup>(1)</sup> Règlement (Euratom) n° 3954/87 du Conseil du 22 décembre 1987, tel que modifié.

<sup>(2)</sup> Décision (Euratom) n° 87/600 du Conseil du 14 décembre 1987.

1.8 Lorsque se produit un accident, il importe de s'efforcer d'influencer le comportement de la population et de l'inciter à choisir des denrées alimentaires et des boissons qui soient sûres ou moins dangereuses. C'est aux autorités nationales et aux organisations sectorielles qu'incombe la responsabilité de prodiguer des conseils et de mener des actions de sensibilisation.

## 2. Introduction

### 2.1 Contexte

2.1.1 À la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Chernobyl le 26 avril 1986, des quantités considérables de matières radioactives ont été dispersées dans l'atmosphère, contaminant dans plusieurs États européens des denrées alimentaires et des aliments pour bétail à des niveaux significatifs du point de vue sanitaire.

2.1.2 Pour la première fois, des mesures ont été adoptées au niveau communautaire pour faire face à ce type d'accident nucléaire, qui provoque le rejet prolongé de composés radioactifs se dispersant sur de longues distances et susceptibles d'affecter des zones de superficie étendue.

2.1.3 À ce jour, le Comité ne s'est exprimé qu'une seule fois sur la question de la contamination radioactive des denrées alimentaires et des aliments pour bétail à la suite d'un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique<sup>(3)</sup>. Cet avis ne représentait néanmoins qu'un point de vue initial car la Commission n'avait pas encore proposé de niveaux maximaux admissibles de radioactivité. La présente consultation fournit dès lors au Comité l'occasion de donner un avis plus actualisé sur la question.

### 2.2 Cadre législatif

2.2.1 Le règlement (Euratom) n° 3954/87 du Conseil du 22 décembre 1987 définit la procédure à suivre pour fixer les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive des denrées alimentaires et des aliments pour bétail à la suite d'un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique. Il a été sensiblement modifié au fil des années<sup>(4)</sup>. Lors de la deuxième modification, les niveaux maximaux admissibles «de référence» ont été fixés dans des annexes distinctes.

2.2.2 La Commission, après avoir été informée d'un accident nucléaire ou de toute autre situation d'urgence radiologique au cours de laquelle les taux maximaux admissibles sont susceptibles d'être atteints ou ont été atteints, adopte un règlement rendant applicables ces niveaux maximaux. La durée de validité d'un tel règlement doit être brève autant que possible et ne peut dépasser trois mois.

2.2.3 Après avoir consulté le groupe d'experts de l'article 31 du traité Euratom, la Commission présente au Conseil une

proposition de règlement adaptant ou confirmant les dispositions du premier règlement dans un délai d'un mois suivant son adoption. La période de validité de ce second règlement est également limitée. À long terme, c'est-à-dire après l'accident nucléaire ou la situation d'urgence radiologique, d'autres instruments juridiques ou une autre base juridique pourraient être utilisés aux fins du contrôle des denrées alimentaires ou des aliments pour bétail mis sur le marché.

2.2.4 Les niveaux maximaux admissibles fixés dans les annexes du règlement peuvent être révisés ou complétés à la lumière de l'avis du groupe d'experts, sur la base de l'article 31. La validité des niveaux maximaux admissibles établis a été examinée en dernier lieu en 1995 par le groupe d'experts institué par l'article 31, dans le cadre des dispositions de la directive 96/29/Euratom du Conseil, qui exige des États membres qu'ils stipulent les niveaux d'intervention en cas d'accident<sup>(5)</sup>.

2.2.5 Pour ce qui est des importations, l'UE a adopté des mesures visant à garantir que les produits agricoles ne sont importés dans l'Union que selon des modalités communes qui sauvegardent la santé de la population tout en préservant l'unicité du marché et en prévenant les détournements de trafic.

2.2.6 Dans une situation d'urgence radiologique, il est demandé aux États membres d'échanger des informations par l'intermédiaire du système «Ecurie»<sup>(6)</sup>. Ce dispositif impose aux États membres de notifier et de fournir des informations à la Commission et aux États membres affectés ou susceptibles d'être affectés, lorsqu'un État membre décide de prendre des mesures de portée générale en vue de protéger sa population en cas d'urgence radiologique. Ces informations portent sur la nature de l'événement, le moment et le lieu précis où il s'est produit, la nature de l'installation ou de l'activité concernées, la cause, l'évolution prévisible et les mesures de protection prises ou envisagées, ainsi que les taux de radioactivité mesurés par les installations de contrôle des États membres dans les denrées alimentaires, les aliments pour bétail, l'eau potable et l'environnement.

### 2.3 Document de la Commission

2.3.1 La Commission a engagé la procédure de codification du règlement n° 3954/87 du Conseil et de ses modifications successives.

2.3.2 Toutefois, au cours de la procédure législative, il a été constaté qu'une disposition figurant dans la proposition de texte codifié prévoyait des compétences d'exécution réservées au Conseil, sans que cela soit motivé dans les considérants du règlement (Euratom) n° 3954/87.

<sup>(3)</sup> CES 480/1987, JO C 180 du 8.7.1987, p. 20-25.

<sup>(4)</sup> Règlement (Euratom) n° 944/89 de la Commission et règlement (Euratom) n° 770/90 de la Commission.

<sup>(5)</sup> Article 50, paragraphe 2 de la directive 96/29/Euratom du Conseil du 13 mai 1996 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants.

<sup>(6)</sup> Voir note de bas de page n° 2 ci-dessus.

2.3.3 Étant donné que l'insertion d'un tel considérant impliquerait une modification de substance et irait donc au-delà d'une codification pure et simple, il a été considéré nécessaire de convertir la codification en une refonte afin d'introduire la modification nécessaire.

2.3.4 Le 15<sup>e</sup> considérant nouvellement inséré dans le préambule de la proposition mentionne la possibilité que, dans certaines situations, le Conseil, en lieu et place de la Commission, adopte immédiatement des mesures adaptées, dans un délai très court, rendant applicables des niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive préétablis.

### 3. Évaluation

3.1 Il existe un réel besoin de disposer d'une législation claire et actualisée, aisément applicable par les institutions de l'UE et les États membres en cas de retombées radioactives. Une réforme de la législation est dès lors aussi appropriée que nécessaire. La probabilité que surviennent des accidents de centrales nucléaires ou d'autres situations à l'origine de retombées radioactives pourrait également augmenter dans l'UE, en raison notamment du vieillissement des centrales nucléaires existantes, de la construction de nombreuses centrales nouvelles et du risque d'autres accidents inattendus.

3.2 Les retombées radioactives sont presque toujours étendues et leur intensité ne diminue pas nécessairement beaucoup lorsqu'elles sont dispersées sur de longues distances. Il s'agit donc d'une catastrophe sanitaire et environnementale potentielle de portée internationale.

3.3 Par rapport à 1986, l'UE dispose à présent d'un organisme d'évaluation des risques efficace et internationalement reconnu, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) (règlement (CE) n° 178/2002). Les résidus radioactifs présents dans les denrées alimentaires et les aliments pour bétail sont comparables à des contaminants de denrées alimentaires. Il aurait dès lors paru logique que l'EFSA ait été chargée de

l'évaluation sanitaire de tels résidus. Or, dans sa proposition, la Commission conserve les dispositions existantes, qui datent parfois de plusieurs décennies, sans autre considération ou justification.

3.4 Lorsque se produit un accident, il importe de s'efforcer d'influencer le comportement de la population et de l'inciter à choisir des denrées alimentaires et des boissons qui soient sûres ou moins dangereuses. Par ailleurs, les producteurs agricoles doivent, dans tous les cas, être informés des niveaux de contamination radioactive des aliments pour bétail et des modalités à suivre pour nourrir leurs animaux pendant la crise. À cet égard, les autorités nationales et les organisations sectorielles peuvent jouer un rôle de chef de file en prodiguant des conseils et en menant des actions de sensibilisation.

3.5 Il est essentiel que les dispositions relatives aux retombées radioactives et aux niveaux de radioactivité fassent à présent l'objet d'une refonte propre à simplifier et à clarifier leur mise en œuvre aux niveaux de l'UE et des États membres.

3.6 Les niveaux maximaux admissibles de radioactivité doivent être adaptés aux besoins de groupes de population particulièrement exposés: ainsi, les valeurs appliquées dans le cas d'aliments pour enfants en bas âge doivent être plus strictes que pour les denrées alimentaires destinées à être consommées par l'ensemble de la population.

3.7 Des matières radioactives peuvent se retrouver dans les eaux de surface à l'occasion d'essais nucléaires et en conséquence de l'utilisation de l'énergie nucléaire ou de matières radioactives dans les domaines des soins de santé, de l'industrie et de la recherche. Bien que les quantités concernées soient insignifiantes dans des circonstances normales, la situation peut changer en cas d'accident radiologique. De ce fait, comme l'eau constitue l'un des principaux ingrédients des denrées alimentaires et des aliments pour bétail, elle n'aurait pas dû être exclue des annexes du règlement.

Bruxelles, le 15 septembre 2010.

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

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement (UE) n° .../2010 du Parlement européen et du Conseil du ... modifiant le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil (règlement “OCM unique”) en ce qui concerne l'aide octroyée dans le cadre du monopole allemand de l'alcool»**

COM(2010) 336 final — 2010/0183 (COD)

(2011/C 48/29)

Rapporteur: **M. KIENLE**

Conformément à l'article 43, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, respectivement le 7 et le 8 juillet 2010, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

*«Proposition de règlement (UE) n° ... /2010 du Parlement européen et du Conseil du ... modifiant le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil (règlement “OCM unique”) en ce qui concerne l'aide octroyée dans le cadre du monopole allemand de l'alcool»*

COM(2010) 336 final – 2010/0183 (COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 août 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 114 voix pour, 2 voix contre et 6 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement la proposition consistant à proroger, pour une période limitée qui s'achèvera définitivement fin 2017 au plus tard, les dispositions relatives à l'aide octroyée dans le cadre du monopole allemand de l'alcool, d'autant qu'aucune distorsion n'est observée sur le marché concerné et que la proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'Union.

1.2 Le CESE recommande que la période transitoire soit mise à profit pour aider les familles se trouvant à la tête d'une distillerie agricole traditionnelle à réorienter leurs activités de manière viable du point de vue social et en particulier à préserver les vergers à haute valeur écologique.

## 2. Introduction

2.1 La Commission européenne propose de supprimer, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, le monopole allemand de l'alcool éthylique d'origine agricole, qui existe depuis 1918. Jusqu'à présent, ce sont les autorités nationales qui octroient les droits de distillation et fixent un prix de vente qui doit couvrir les coûts de production des distilleries.

2.2 D'ici là, la production/les ventes du monopole seront progressivement réduites:

— les distilleries agricoles sous scellés qui transforment essentiellement des céréales et des pommes de terre doivent quitter le monopole fin 2013 et, pour cette date, réduire progressivement leur production d'un tiers (pour passer de 540 000 hl en 2011 à 180 000 hl en 2013);

— les distilleries de petite taille sous régime de forfait qui opèrent au niveau local et qui produisent de très faibles quantités d'alcool de fruit, les propriétaires de matières premières et les distilleries coopératives de fruits peuvent encore produire jusque fin 2017, pour autant que la production totale annuelle ne dépasse pas 60 000 hl.

2.3 La proposition n'a aucune incidence financière sur le budget de l'Union.

## 3. Observations

3.1 Le CESE se félicite des mesures proposées pour sortir du monopole allemand de l'alcool, qui prévoient une dérogation limitée dans le temps et une réduction différenciée de la production autorisée d'alcool éthylique d'origine agricole.

3.2 En 2008, quelque 40,5 millions hl d'alcool éthylique agricole ont été produits dans les 27 États membres de l'UE, plus particulièrement à partir de céréales, de betteraves sucrières/mélasse, de vin, de pommes de terre, de fruits et autres produits. Les principaux producteurs d'alcool agricole de l'UE sont la France (15,4 millions hl), l'Allemagne (5,9 millions hl), l'Espagne (5,4 millions hl) et la Pologne (1,9 millions hl). Toujours en 2008, les États membres de l'UE ont importé environ 13 millions hl d'alcool éthylique de pays tiers. L'alcool éthylique d'origine agricole est destiné à la consommation humaine (boissons et vinaigre), au secteur des biocarburants ainsi qu'à d'autres applications industrielles. Son utilisation dans le secteur des carburants a fortement augmenté ces derniers temps.

3.3 Toutefois, seuls 10 % de l'alcool agricole allemand sont produits dans le cadre du monopole allemand de l'alcool et bénéficient d'une aide d'État. Selon les données les plus récentes, 674 distilleries agricoles ont livré un volume moyen de 800 hl au monopole. Les quelque 28 000 distilleries de petite taille sous régime de forfait – dont 20 000 environ livrent une production chaque année – sont autorisées à produire jusqu'à 300 litres d'alcool par an seulement.

3.4 Le monopole de l'alcool a permis à la production traditionnelle et extrêmement décentralisée des distilleries agricoles de petite et de très petite taille de subsister jusqu'à aujourd'hui. Cette production joue toutefois un rôle important sur le plan régional, par exemple aux confins des zones de moyenne montagne, comme la Forêt noire. L'économie circulaire des distilleries agricoles, qui est respectueuse de l'environnement,

et la contribution des petites distilleries et des distilleries de fruits à la stabilisation du revenu, à la préservation des paysages culturels et au maintien de la biodiversité bénéficient d'une manière générale d'une forte reconnaissance sur le plan politique et social.

3.5 Le CESE considère qu'après la cessation du monopole de l'alcool et la libéralisation du marché de l'alcool agricole, la production industrielle d'alcool ne constituera pas une solution de rechange pour les (petites) distilleries agricoles traditionnelles. Aussi conviendrait-il de chercher, durant la période transitoire, des possibilités permettant d'aider les familles d'agriculteurs concernées à se réorienter vers des activités tournées vers l'avenir et viables sur le plan social ainsi qu'à préserver les pré-vergers et vergers à haute valeur écologique.

Bruxelles, le 15 septembre 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° 663/2009 établissant un programme d'aide à la relance économique par l'octroi d'une assistance financière communautaire à des projets dans le domaine de l'énergie»**

COM(2010) 283 final — 2010/0150 (COD)

(2011/C 48/30)

Rapporteur: **M. BUFFETAUT**

Le 15 juin 2010, le Parlement européen et le 23 juin 2010, le Conseil de l'Union européenne ont décidé, conformément aux articles 194 (1) (c) et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 663/2009 établissant un programme d'aide à la relance économique par l'octroi d'une assistance financière communautaire à des projets dans le domaine de l'énergie»*

COM(2010) 283 final – 2010/0150 (COD).

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 6 septembre 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 133 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE soutient l'économie générale du texte et les objectifs poursuivis par la Commission. Il approuve tout particulièrement l'idée d'utiliser les fonds européens comme levier multiplicateur afin d'accélérer la mise en œuvre des investissements dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. Le CESE souhaite que la répartition de l'assistance financière entre l'assistance technique et des prêts à taux préférentiels et des garanties bancaires des institutions financières soit mieux justifiée. Le CESE souhaite que des précisions soient apportées au périmètre couvert par l'assistance technique.

1.2 Il espère que les modalités telles qu'explicitées par la Commission seront effectivement mises en œuvre, ainsi tous les intermédiaires financiers intéressés devraient être habilités à gérer l'instrument financier, la sélection des projets étant effectuée par les gestionnaires des fonds sous le contrôle de la Commission. Le CESE souhaite que les modalités de gestion et d'accès aux fonds soient clarifiées et donnent lieu à un mode d'emploi clair pour les intermédiaires financiers et les porteurs de projets.

1.3 Le CESE estime toutefois nécessaire ou utile d'apporter certains éclaircissements sur les points suivants:

1.3.1 La nécessité de connaître au plus vite, d'ici la fin 2010, le montant total (ou au moins son estimation) de l'enveloppe disponible au-delà des 114 millions d'euros annoncés: divisés entre 27 États membres ceux-ci ne représentent qu'un apport relativement limité. Toutefois on devra tenir compte de l'effet de levier dû à l'apport complémentaire d'investisseurs privés, et à l'impulsion donnée aux projets et aux investissements proprement dits, dès lors que la phase d'assistance technique reçoit un soutien important.

1.3.2 La définition du terme «projets rentables»: l'isolation des bâtiments, par exemple, très utile en matière d'efficacité énergétique, est rentable sur le long terme en matière d'économie d'énergie, notamment pour les bâtiments anciens. La mention «projet rentable» doit être entendue au sens de projet finançable qui ne pourrait voir le jour sans aide européenne. Le terme «projet rentable» pourrait être explicité dans le Règlement par la mention «projet qui trouve son équilibre financier grâce à l'aide fournie par les instruments européens».

### 1.3.3 Les critères d'éligibilité:

— le CESE comprend, et accepte par ailleurs, qu'il n'y a pas de priorités parmi les différents secteurs concernés, et que seront mis en œuvre les critères d'investissement et de respect des objectifs européens en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables. Seront notamment éligibles les projets s'inscrivant dans le cadre de contrats des performances énergétiques, tout comme des projets déjà subventionnés avec des fonds européens. Le CESE souligne que cet instrument vise à favoriser les synergies avec les fonds structurels et les fonds de cohésion;

— à défaut d'établissement d'une liste de projets présélectionnés (comme dans le cadre du Règlement 663/2009), le CESE sera attentif à la répartition des fonds alloués entre le financement des projets et l'aide technique, il estime que les financements devraient être en large majorité consacrés à des investissements ou projets concrets;

— le Comité relève qu'il n'y aura pas de liste de projets présélectionnés dans le règlement lui-même et que le fond sélectionnera les projets sur la base des critères contenus dans le règlement. Les projets financés feront l'objet d'un rapport;

- le CESE précise que cette assistance financière à des projets d'investissement doit respecter le principe de neutralité de traitement vis-à-vis de l'opérateur, public ou privé. Ces projets devront pouvoir être ainsi réalisés dans le cadre de Partenariats Publics Privés;
- d'une façon générale, le Comité insiste sur le fait que les critères d'attribution devraient s'attacher principalement à la fiabilité technique, à la sécurité financière des projets et aux résultats concrets attendus en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables;
- le CESE souhaite que le critère d'éligibilité concernant des «mesures qui ont un impact rapide, mesurable et substantiel» soit davantage précisé.

1.4 S'il comprend que le Commission souhaite que les collectivités locales concernées aient pris «l'engagement politique de lutter contre le changement climatique, assorti d'objectifs précis», il met en garde contre une trop grande confiance dans des attitudes relevant plus de la pensée et de la communication politiquement correctes que d'actions concrètes s'appuyant sur des techniques solides et innovantes ou des systèmes de gestion efficaces et approuvés dans le domaine de l'efficacité énergétique, des réseaux de chaleur ou des énergies renouvelables.

## 2. Origine et principes du règlement de programme d'aide économique par l'octroi d'une assistance financière communautaire à des projets dans le domaine de l'énergie

2.1 Le programme énergétique pour la relance (PEER) comportait une enveloppe de 3,98 milliards d'euros. La quasi totalité de cette enveloppe devait faire l'objet d'un engagement dès 2010. Toutefois un montant de 114 millions d'euros ne sera pas engagé au titre du PEER, montant qui pourrait être finalement plus élevé au cas où des projets s'avèreraient ne pas répondre aux exigences juridiques, financières ou techniques requises.

2.2 Les fonds non engagés au titre du chapitre II du règlement PEER seront utilisés pour créer un instrument financier spécialement destiné à promouvoir l'efficacité énergétique et des initiatives en matière d'énergies renouvelables dans le cadre de la proposition de financement en faveur de l'énergie durable.

## 3. Principes généraux

3.1 Cet instrument financier devra permettre de soutenir le développement de projets RENTABLES en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables et faciliter le financement d'investissements dans ces domaines, notamment en milieu urbain.

3.2 Afin de promouvoir un grand nombre d'investissements décentralisés, ce sont les pouvoirs publics au niveau municipal, local et régional qui en seront les bénéficiaires, y compris dans le cadre de PPP.

3.3 Les projets devant être financés en matière d'énergie durable portent, en autres, sur les bâtiments publics et privés, la production combinée de chaleur et d'électricité (PCCE) et les réseaux de chauffage/refroidissement urbain à haut rendement énergétique, les sources d'énergie renouvelable décentralisées et intégrées dans l'environnement local, les infrastructures de transport urbain et locales propres comme les réseaux intelligents, l'éclairage public efficace et les compteurs intelligents.

## 4. Critères de sélection et d'éligibilité

4.1 Les mesures finançables doivent avoir un impact rapide, mesurable et substantiel sur la relance économique dans l'Union européenne, le renforcement de la sécurité énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

4.2 Le but recherché est que le financement communautaire fasse effet de levier par rapport aux autres apports des collectivités ou entreprises concernées. Des critères précis comme d'une part les collectivités publiques, d'autre part les caractéristiques techniques et financières des projets.

4.3 Les règles relatives aux collectivités ont trait à leur engagement dans la lutte contre le changement climatique, les objectifs précis annoncés, la nature des stratégies développées, le suivi et la publicité de la mise en œuvre et des résultats obtenus.

4.4 Les règles techniques et financières visent à s'assurer du bien fondé et de l'adéquation technique de l'approche, la solidité du montage financier, la mesure dans laquelle la contribution européenne stimule les autres sources de financement publiques et/ou privées, les incidences économiques et sociales, l'impact environnemental, l'équilibre géographique entre les projets et la maturité de ceux-ci afin d'atteindre rapidement la phase concrète d'investissement.

Bruxelles, le 15 septembre 2010.

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

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil portant modification de la directive 2008/9/CE définissant les modalités du remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée, prévu par la directive 2006/112/CE, en faveur des assujettis qui ne sont pas établis dans l'État membre du remboursement, mais dans un autre État membre»**

COM(2010) 381 *final* — 2010/0205 (CNS)

(2011/C 48/31)

Le Conseil, en date du 4 août 2010 a décidé, conformément à l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la:

*«Proposition de directive du Conseil portant modification de la directive 2008/9/CE définissant les modalités du remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée, prévu par la directive 2006/112/CE, en faveur des assujettis qui ne sont pas établis dans l'État membre du remboursement, mais dans un autre État membre»*

COM(2010)381 *final* - 2010/0205 (CNS).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), a décidé, à l'unanimité, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 15 septembre 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° 2187/2005 du Conseil en ce qui concerne l'interdiction de l'accroissement de la valeur des prises et les restrictions applicables à la pêche au flet et au turbot dans les eaux de la mer Baltique, des Belts et de l'Øresund»**

COM(2010) 325 *final* — 2010/0175 (COD)

(2011/C 48/32)

Le 6 juillet 2010 et le 8 juillet 2010, le Parlement européen et le Conseil ont respectivement décidé, conformément aux articles 43, paragraphe 2, et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2187/2005 du Conseil en ce qui concerne l'interdiction de l'accroissement de la valeur des prises et les restrictions applicables à la pêche au flet et au turbot dans les eaux de la mer Baltique, des Belts et de l'Øresund»

COM(2010) 325 fin – 2010/0175 (COD).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), a décidé, à l'unanimité, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 15 septembre 2010.

Le président  
du comité économique et social européen  
Mario SEPI

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la commercialisation des matériels de multiplication végétative de la vigne (refonte)»**

COM(2010) 359 final — 2010/0194 (COD)

(2011/C 48/33)

Le Parlement européen, en date du 8 juillet 2010, et le Conseil, en date du 7 septembre 2010, ont décidé, conformément à l'article 43, paragraphe 2 et 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 directive du Parlement européen et du Conseil concernant la commercialisation des matériels de multiplication végétative de la vigne (refonte)»*

COM(2010) 359 final – 2010/0194 (COD).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant, et que par ailleurs il avait déjà fait l'objet de ses avis CESE 807/2000 et CESE 1360/2002, adoptés, respectivement, les 13 juillet 2000 (\*) et le 11 décembre 2002 (\*\*), le Comité, lors de sa 465 session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), a décidé à l'unanimité, de rendre un avis favorable au texte proposé et de se référer à la position qu'il a soutenue dans les documents susmentionnés.

Bruxelles, le 15 septembre 2010.

*Le président  
du Comité économique et social européen*

Mario SEPI

---

(\*) Avis du CES sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 68/193/CEE concernant la commercialisation des matériels de multiplication végétative de la vigne», JO C 268 du 19.9.2000, p. 42.

(\*\*) Avis du CESE sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant, en ce qui concerne les essais comparatifs communautaires, la directive 66/401/CEE concernant la commercialisation des semences de plantes fourragères, la directive 66/402/CEE concernant la commercialisation des semences de céréales, la directive 68/193/CEE concernant la commercialisation des matériels de multiplication végétative de la vigne, la directive 92/33/CEE concernant la commercialisation des plants de légumes et des matériels de multiplication de légumes autres que les semences, la directive 92/34/CEE concernant la commercialisation des matériels de multiplication de plantes fruitières et des plantes fruitières destinées à la production de fruits, la directive 98/56/CE concernant la commercialisation des matériels de multiplication des plantes ornementales, la directive 2002/54/CE concernant la commercialisation des semences de betteraves, la directive 2002/55/CE concernant la commercialisation des semences de légumes, la directive 2002/56/CE concernant la commercialisation des plants de pommes de terre et la directive 2002/57/CE concernant la commercialisation des semences de plantes oléagineuses et à fibres», JO C 85 du 8.4.2003, pp. 43-44.





## III Actes préparatoires

**Comité économique et social européen****465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010**

2011/C 48/19	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 — Troisième examen stratégique du programme «Mieux légiférer» dans l'Union européenne — [COM(2009) 15 <i>final</i> ] — le document de travail de la Commission — Réduire les charges administratives dans l'Union européenne — Annexe au troisième examen stratégique du programme «Mieux légiférer» — [COM(2009) 16 <i>final</i> ] — et le document de travail de la Commission — Troisième rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de simplification de l'environnement réglementaire — [COM(2009) 17 <i>final</i> ] .....	107
2011/C 48/20	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 — «Préparer notre avenir: développer une stratégie commune pour les technologies clés génériques dans l'UE» — COM(2009) 512 <i>final</i> .....	112
2011/C 48/21	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — L'interconnexion des registres du commerce» — COM(2009) 614 <i>final</i> .....	120
2011/C 48/22	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Simplification de la mise en œuvre des programmes-cadres de recherche» — COM(2010) 187 <i>final</i> .....	129
2011/C 48/23	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/68/CE en ce qui concerne les dispositions applicables aux moteurs mis sur le marché dans le cadre du mécanisme de flexibilité» — COM(2010) 362 <i>final</i> — 2010/0195 (COD) .....	134
2011/C 48/24	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre l'abus et l'exploitation sexuels des enfants et contre la pédopornographie, abrogeant la décision-cadre 2004/68/JAI» — COM(2010) 94 <i>final</i> — 2010/0064 (COD) .....	138
2011/C 48/25	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: une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe» COM(2009) 591 <i>final</i> .....	145
2011/C 48/26	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: options possibles pour l'après 2010 en ce qui concerne la perspective et les objectifs de l'Union européenne en matière de biodiversité» — COM(2010) 4 <i>final</i> .....	150



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire ( <i>suite</i> )	Page
2011/C 48/27	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livres vert concernant la protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'Union européenne: préparer les forêts au changement climatique» COM(2010) 66 <i>final</i> .....	155
2011/C 48/28	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement (Euratom) du Conseil fixant les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive pour les denrées alimentaires et les aliments pour bétail après un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique (refonte)» — COM(2010) 184 <i>fin</i> — 2010/0098 (CNS) .....	160
2011/C 48/29	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement (UE) n° .../2010 du Parlement européen et du Conseil du ... modifiant le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil (règlement "OCM unique") en ce qui concerne l'aide octroyée dans le cadre du monopole allemand de l'alcool» — COM(2010) 336 <i>final</i> — 2010/0183 (COD) .....	163
2011/C 48/30	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 663/2009 établissant un programme d'aide à la relance économique par l'octroi d'une assistance financière communautaire à des projets dans le domaine de l'énergie» — COM(2010) 283 <i>final</i> — 2010/0150 (COD) .....	165
2011/C 48/31	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil portant modification de la directive 2008/9/CE définissant les modalités du remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée, prévu par la directive 2006/112/CE, en faveur des assujettis qui ne sont pas établis dans l'État membre du remboursement, mais dans un autre État membre» — COM(2010) 381 <i>final</i> — 2010/0205 (CNS) .....	167
2011/C 48/32	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2187/2005 du Conseil en ce qui concerne l'interdiction de l'accroissement de la valeur des prises et les restrictions applicables à la pêche au flet et au turbot dans les eaux de la mer Baltique, des Belts et de l'Øresund» — COM(2010) 325 <i>final</i> — 2010/0175 (COD) .....	168
2011/C 48/33	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la commercialisation des matériels de multiplication végétative de la vigne (refonte)» — COM(2010) 359 <i>final</i> — 2010/0194 (COD) .....	169



## 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](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>**

