

Journal officiel

de l'Union européenne

C 51



Édition
de langue française

Communications et informations

54^e année

17 février 2011

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
I <i>Résolutions, recommandations et avis</i>		
AVIS		
Comité économique et social européen		
466^e session plénière des 19, 20 et 21 octobre 2010		
2011/C 51/01	Avis du Comité économique et social européen sur la «Participation financière des travailleurs en Europe» (avis d'initiative)	1
2011/C 51/02	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Mutations et perspectives du secteur du travail des métaux» (avis d'initiative)	8
2011/C 51/03	Avis du Comité économique et social européen sur «Les implications de la crise de la dette publique pour la gouvernance de l'UE» (avis d'initiative)	15
2011/C 51/04	Avis du Comité économique et social européen sur «Les relations transatlantiques et la promotion internationale du modèle social européen» (avis d'initiative)	20
2011/C 51/05	Avis du Comité économique et social européen sur «La rénovation de la méthode communautaire (lignes directrices)» (avis d'initiative)	29

FR

Prix:
4 EUR

(suite au verso)

III Actes préparatoires

Comité économique et social européen**466^e session plénière des 19, 20 et 21 octobre 2010**

2011/C 51/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil tendant à coordonner pour les rendre équivalentes les garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, du traité, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital» COM(2010) 388 final — 2008/0173 (COD)	35
2011/C 51/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les fusions des sociétés anonymes» COM(2010) 391 final — 2008/0009 (COD)	36
2011/C 51/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen — Une stratégie européenne pour des véhicules propres et économes en énergie» COM(2010) 186 final	37
2011/C 51/09	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — Libérer le potentiel des industries culturelles et créatives» COM (2010) 183 final	43
2011/C 51/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène, ainsi que la protection des victimes, abrogeant la décision-cadre 2002/629/JAI» COM(2010) 95 final — 2010/0065 (COD)	50
2011/C 51/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'Année européenne du vieillissement actif (2012)» COM(2010) 462 final ...	55
2011/C 51/12	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 sur la "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"» COM(2009) 615 final	59
2011/C 51/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant, en ce qui concerne la durée d'application du taux normal minimal, la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée» COM(2010) 331 final — 2010/0179 (CNS)	67



I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

466^e SESSION PLÉNIÈRE DES 19, 20 ET 21 OCTOBRE 2010

Avis du Comité économique et social européen sur la «Participation financière des travailleurs en Europe» (avis d'initiative)

(2011/C 51/01)

Rapporteur: **M. Alexander Graf von SCHWERIN**

Corapporteuse: **M^{me} Madi SHARMA**

Le 17 février 2010, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur la:

«Participation financière des travailleurs en Europe».

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.

Eu égard au renouvellement du mandat Comité, l'Assemblée plénière a décidé de voter en octobre sur le présent avis et de désigner **M. Alexander Graf von SCHWERIN** en qualité de rapporteur général, au titre de l'article 20 du règlement intérieur.

Lors de sa 466^e session plénière, le 21 octobre 2010, le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 170 voix pour, 9 voix contre et 22 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La participation financière des travailleurs offre aux entreprises et aux travailleurs, ainsi qu'à l'ensemble de la société, la possibilité de participer plus efficacement et dans une plus large mesure au succès de l'europanisation croissante de l'activité économique. C'est pourquoi le Comité économique et social européen souhaite, par le présent avis d'initiative, sensibiliser davantage l'opinion publique à ce thème. **Il s'agit d'inciter l'Europe à créer un cadre de référence** qui promeuve la cohésion économique et sociale de l'Europe en facilitant l'application de la participation financière des travailleurs à différents niveaux (par exemple, intéressement, actionnariat salarié, épargne salariale, etc.).

1.2 Au fur et à mesure de l'extension de l'Europe, les entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises (PME), ont élargi leur champ d'action par-delà les frontières. L'une des **priorités de la stratégie UE 2020** est de mettre l'accent sur la mise en œuvre de la loi sur les petites entreprises («Small

Business Act»), notamment en ce qui concerne l'amélioration de la situation financière des PME. La participation financière des travailleurs peut représenter l'un des mécanismes utilisés pour atteindre cet objectif et ainsi **renforcer la compétitivité des PME européennes**. Quelle que soit la taille des entreprises, les modèles de participation financière des travailleurs doivent respecter les solutions appliquées au niveau de l'entreprise et protéger les droits des travailleurs, afin de tenir compte de la diversité des entreprises et des pays.

1.3 Le présent avis d'initiative vise dès lors à:

- relancer la discussion sur la participation financière des travailleurs en Europe et **donner un nouvel élan au débat au niveau européen**,
- **sensibiliser l'opinion publique à ce thème** et encourager les partenaires sociaux, tant à l'échelon européen que national, à se saisir sérieusement de cette question,

- identifier les obstacles à la participation financière des travailleurs au niveau transfrontalier et **proposer des solutions possibles**,
- **inviter** le cas échéant les **institutions européennes** concernées à concevoir des solutions,
- **examiner les questions encore en suspens** qui mériteraient un traitement plus approfondi.

1.4 **L'instauration de la participation financière des travailleurs doit être volontaire.** Elle ne doit pas se substituer à la rémunération existante, mais doit représenter un **complément par rapport aux systèmes de rémunération**, sans freiner la négociation salariale proprement dite. Elle doit être compréhensible pour les travailleurs et complète dès lors d'autres formes de participation des salariés. Elle doit être maintenue en dehors de la constitution des régimes de retraite mais elle peut apporter aux salariés un complément de ressources pour leur vie après le travail.

1.5 L'on attend de la participation financière des travailleurs:

- qu'elle **améliore le pouvoir d'achat local** et ouvre ainsi de nouvelles perspectives aux entreprises d'une région,
- qu'en tant que **facteur** hautement qualitatif **d'une bonne gestion d'entreprise**, elle contribue à l'amélioration des revenus grâce à la participation aux résultats de l'entreprise,
- qu'en tant que **composante de la constitution d'un patrimoine**, elle **renforce la motivation** des salariés et leur attachement à leur entreprise, à travers une identification accrue à celle-ci.

1.6 **Le CESE demande donc l'adoption d'une nouvelle recommandation du Conseil** (analogue à la recommandation 92/443/CEE du 27 juillet 1992) concernant la promotion de la participation des travailleurs salariés aux bénéfices et aux résultats de l'entreprise et la présentation de propositions en vue de lever les obstacles aux projets transfrontaliers.

1.6.1 Il convient dès lors de prendre au niveau européen les mesures appropriées suivantes:

- 1) Il faut faciliter dans toute l'Europe le recours à la participation financière des travailleurs **sur la base de principes communs**.
- 2) Il y a lieu d'analyser et de présenter de manière compréhensible, en vue d'une application concrète, le recours désormais croissant à la participation financière des travailleurs et la diversité de ses formules, afin d'en **faciliter l'utilisation, notamment dans les PME**.
- 3) Il convient d'aider les **entreprises qui exercent à l'échelle transfrontalière** à surmonter les obstacles, avant tout fiscaux, imposés par les divers États membres de l'UE et

de l'EEE, afin qu'elles puissent améliorer, grâce à la participation financière, l'attachement et l'identification de leurs salariés à l'entreprise.

- 4) Des **formules de participation financière des travailleurs** doivent être élaborées afin d'**améliorer** notamment l'**offre** émanant des entreprises, la participation des travailleurs, le soutien individuel à la constitution d'un patrimoine, une participation accrue des travailleurs aux résultats de l'entreprise et le transfert transfrontalier.
- 5) La synergie positive découlant de l'exercice des droits de propriété et de la responsabilité y afférente par les salariés concernés par la participation pourrait **renforcer le gouvernement d'entreprise**.
- 6) Il convient de faire plus largement connaître les exemples de **bonnes pratiques** dans le domaine de la participation et de contribuer ainsi à les diffuser.
- 7) La **participation financière des travailleurs en tant que modèle de transmission d'entreprise** (rachats d'entreprise par les salariés) est de nature à améliorer la pérennité et partant la compétitivité des entreprises européennes et à les ancrer ainsi dans leur région.
- 8) Les salaires et le pouvoir d'achat des travailleurs sont restés en deçà des gains de productivité et des revenus des actionnaires⁽¹⁾. La crise financière aura également des incidences négatives pour les salariés. La participation financière des travailleurs, selon sa forme, pourrait **compenser – partiellement – la perte de pouvoir d'achat et corriger les fluctuations récurrentes** mais ne doit pas se substituer à la progression des salaires.
- 9) Il conviendrait d'instaurer à l'intention des entreprises et des salariés des **sources d'information sur les implications de la participation financière des travailleurs** ainsi que des offres de formation et de conseil proposées par des organismes indépendants, à savoir des organisations non gouvernementales.
- 10) Lorsque la négociation collective est la pratique courante, elle doit aussi s'appliquer aux conditions régissant la participation financière des travailleurs.

2. Historique

2.1 Conseil de l'Union européenne et Commission européenne

Dès 1992, la recommandation du Conseil (futur Conseil de l'Union européenne) concernant la promotion de la participation des travailleurs salariés aux bénéfices et aux résultats de l'entreprise⁽²⁾ avait formulé les **principes généraux** suivants, **que le CESE approuve**:

- application sur une base régulière,

⁽¹⁾ Pour de plus amples informations, cf. D. Vaughan-Whitehead, *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU* (Le salaire minimum révisité dans l'Europe élargie), Edward Elgar/BIT.

⁽²⁾ 92/443/CEE.

- calcul selon une formule prédéfinie,
- application en complément du système de rémunération traditionnel,
- variabilité de la participation en fonction des résultats de l'entreprise,
- accès ouvert à tous les travailleurs salariés de l'entreprise,
- application dans les entreprises du secteur privé aussi bien que dans celles du secteur public,
- application dans les entreprises de toutes tailles,
- simplicité des formules,
- information et formation des travailleurs concernant les formules de participation,
- caractère volontaire de l'introduction de formules de participation, et de l'adhésion à celles-ci.

En 2002, la communication de la Commission européenne concernant un «Cadre pour la promotion de la participation financière des salariés»⁽³⁾ a confirmé ces principes.

2.2 Les rapports PEPPER élaborés pour le compte de la Commission européenne

2.2.1 Résultats: dynamique positive de la participation financière des travailleurs

Les rapports PEPPER montrent l'importance constante de ce thème pour la politique européenne: le rapport PEPPER IV⁽⁴⁾ constate que **la participation n'a cessé de gagner en importance dans l'UE à 27 au cours des dix dernières années.** Durant la période 1999-2005, le nombre d'entreprises proposant des modèles de participation au capital ouverts à tous les salariés a augmenté de 5 points de pourcentage, passant de 13 à 18 % en moyenne, tandis que les modèles de participation aux bénéfices ont grimpé de 6 points, passant de 29 à 35 % en moyenne (données CRANET, moyenne pondérée pour l'ensemble des États). La proportion de travailleurs adhérant à un régime de participation a également augmenté, bien que dans une moindre mesure (données de l'enquête européenne sur les conditions de travail - EWCS).

2.2.2 Recommandations

Il est proposé par le rapport PEPPER IV que soit adoptée une **recommandation du Conseil de l'Union européenne relative à une plate-forme européenne de la participation financière des travailleurs.** À cet égard, la plate-forme modulaire transnationale tient compte, dans le respect du caractère volontaire de la démarche, de toutes les pratiques existantes en matière de participation financière:

- 1) la participation aux bénéfices (en espèces, différée ou sous forme d'actions),
- 2) la participation individuelle au capital (actions ou options sur titres distribuées aux salariés),
- 3) la formule d'actionnariat collectif ESOP (formule de participation collective au capital, financée par une participation aux bénéfices octroyée en complément du salaire).

Ce dispositif laisse également le champ libre pour de nouvelles formes de participation financière. **Tous ces modules pourraient être combinés entre eux** afin de produire des solutions taillées sur mesure.

2.2.3 Promotion des incitations fiscales optionnelles

Les incitations fiscales ne sont certes pas indispensables au développement de la participation financière mais elles ont des effets très positifs dans les pays qui les proposent. Indépendamment de la compétence exclusive des États membres en matière de fiscalité, **la coordination, l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle** peuvent contribuer à faciliter la participation financière des travailleurs dans les entreprises opérant au niveau transnational. Le **calcul des «taux d'imposition effectifs»** pour des scénarios types permettrait une comparaison directe entre les 27 États membres de l'UE, ce qui assurerait une harmonisation accrue. Tant que ces incitations restent optionnelles, les conflits avec le droit national sont évités.

2.2.4 Aperçu de la situation actuelle

Les partenaires sociaux et les décideurs politiques ont besoin d'avoir une vision claire et précise des modèles mis en place à l'échelon national, de leurs offres respectives, ainsi que de leur degré d'utilisation. À ce jour, il n'existe pas de données transfrontalières, issues d'enquêtes ciblées, sur la participation financière. Il conviendrait de combler cette lacune, par exemple en procédant à des enquêtes régulières.

2.3 Travaux préparatoires réalisés dans le cadre des projets soutenus par la Commission: une «démarche modulaire» pour l'élaboration d'un modèle européen

2.3.1 Afin d'établir un lien entre les modèles de participation, nombreux et extrêmement diversifiés, qui existent dans les États membres de l'UE, la Commission européenne a financé la réalisation de travaux préparatoires visant à **développer une «démarche modulaire» («Building Block Approach»)**⁽⁵⁾. Ces travaux identifient trois formes fondamentales de participation en Europe (participation aux bénéfices, participation individuelle au capital et plans d'actionnariat salarié collectif ou ESOP; voir également annexe).

2.3.2 La «démarche modulaire» **est conforme aux principes de base édictés par la Commission européenne** (transparence, absence de discrimination, etc.). Elle ne présuppose pas l'octroi d'avantages fiscaux, pas plus qu'elle ne les exclut. Tous les éléments sont optionnels, aussi bien pour les entreprises que pour les travailleurs, et peuvent être combinés en fonction des besoins spécifiques de l'entreprise.

⁽³⁾ COM(2002) 364 final.

⁽⁴⁾ The PEPPER IV Report – Assessing and Benchmarking Financial Participation of Employees in the EU-27 («Rapport PEPPER IV – Évaluation et étalonnage de la participation financière des travailleurs dans l'UE-27»), Berlin, 2009; <http://www.eurofound.europa.eu/areas/participationatwork/pepperreports.htm>; une synthèse est téléchargeable en allemand, français et anglais à l'adresse <http://www.intercentar.de/en/research/focus-financial-participation-of-employees/>.

⁽⁵⁾ Résultats présentés dans J. Lowitzsch et al., «La participation financière au service d'une nouvelle Europe sociale», Berlin/Paris/Bruxelles 2008; Rome 2009, Cracovie 2010, et; téléchargeable en allemand, français, anglais, italien et polonais sur <http://www.intercentar.de/en/research/focus-financial-participation-of-employees/>.

2.3.3 Le rapport PEPPER IV fait l'hypothèse qu'un modèle de participation applicable au niveau transfrontalier et bénéficiant d'un soutien uniforme dans tous les États membres de l'UE accroîtrait l'attrait de la participation pour toutes les parties prenantes. Les sociétés établies dans plusieurs pays, en particulier, profiteraient de l'allègement des charges administratives résultant de l'application d'un modèle unique, ce qui en faciliterait également la transférabilité d'un pays à l'autre. Les PME bénéficieraient de la transparence accrue découlant de l'uniformisation et de la comparabilité des modèles de participation.

2.3.4 Dans l'attente de l'élaboration d'un tel modèle valable pour toute l'Europe, il convient d'œuvrer **provisoirement en faveur de la reconnaissance mutuelle** des différents modèles de participation financière existant au niveau national, y compris de leur traitement fiscal.

3. Les avantages de la participation financière, plaidant pour sa diffusion accrue

3.1 Les avantages de la participation financière pour les entreprises

- I. Dans l'optique de la stratégie UE 2020, l'instauration de la participation financière des travailleurs peut aider les entreprises européennes, notamment les **PME, à améliorer leur compétitivité**, en augmentant l'identification et l'attachement des travailleurs qualifiés à leur entreprise, et ce, que la conjoncture soit ou non favorable. En ce sens, la participation constitue également une garantie durable pour l'avenir.
- II. Une partie des résultats financiers de l'entreprise est reversée localement aux travailleurs, ce qui contribue en retour à accroître le **pouvoir d'achat au niveau régional**.
- III. La participation peut aider à **gérer l'évolution démographique**, en offrant aux travailleurs hautement qualifiés, pour lesquels la demande est très vive, un cadre de travail et de vie attrayant. **Le recrutement de travailleurs qualifiés peut s'en trouver facilité**.
- IV. La motivation accrue suscitée par la participation contribue à accroître **la productivité des entreprises** et à **améliorer la qualité de leur gestion**.
- V. Selon que la participation prend la forme de capitaux extérieurs ou propres, elle peut accroître le rendement ou la part des capitaux propres de l'entreprise. Cela peut favoriser **l'obtention de capitaux extérieurs et améliorer la notation de l'entreprise**.
- VI. En matière de **transmission d'entreprise, la participation financière des travailleurs** sous forme de vente totale ou partielle de l'entreprise aux salariés peut constituer, dans le cas des PME et des entreprises familiales, un instrument approprié pour assurer leur maintien. ⁽⁶⁾

⁽⁶⁾ Cet aspect a déjà été souligné par la Commission dans sa recommandation sur la «transmission des petites et moyennes entreprises» (94/1069/CE) et il a été confirmé dans la communication de la Commission sur la transmission des petites et moyennes entreprises (JO C 93/2 du 28.3.1998).

3.2 Les avantages de la participation financière pour les salariés

- I. Grâce à la participation, les **salariés peuvent bénéficier**, sur une base volontaire, d'un revenu complémentaire en sus de celui prévu par les contrats de travail ou les conventions collectives.
- II. Les salariés se voient ainsi offrir la possibilité de **constituer un capital plus facilement et à long terme**, ce qui peut leur permettre de bénéficier d'un complément de ressources pour leur vie après le travail.
- III. Les salariés ayant la possibilité de participer financièrement à leur entreprise s'y sentent davantage pris au sérieux dans leur contribution à ses résultats. **Ils s'estiment mieux considérés**.
- IV. La participation leur offre l'occasion d'accroître leur autonomie au travail et de **prendre part à la stratégie future de l'entreprise**. De cette manière, ils peuvent contribuer à préserver leur emploi à long terme.
- V. En tant que complément de la rémunération à côté du salaire fixe, **la participation améliore la situation financière** et permet de surmonter les périodes de crise ou d'instabilité professionnelle.
- VI. Dans le cadre d'un marché du travail toujours plus européenisé, il conviendrait que les formes de **participation d'un pays** puissent être reconnues et transférées en cas de mobilité professionnelle vers un autre pays.
- VII. **En cas de restructuration et de crise** constatées et accompagnées par les partenaires sociaux, les salariés, qui gardent leur emploi et leur rémunération, peuvent soutenir temporairement leur entreprise, en raison de leur intérêt à voir leur emploi maintenu.

3.3 Transmission de l'entreprise et participation au capital

3.3.1 La Commission européenne ⁽⁷⁾ indique qu'en raison du vieillissement de la population européenne, un tiers des chefs d'entreprise de l'UE, et notamment ceux à la tête d'entreprises familiales, se retireront dans les dix prochaines années. Ce mouvement se traduira par une **augmentation considérable des transferts d'entreprise**, qui touchera chaque année jusqu'à 690 000 entreprises non cotées en bourse et 2,8 millions d'emplois. Les petites et moyennes entreprises, en tant que principaux employeurs, sont un élément essentiel de la politique du marché de l'emploi. Dans ce contexte, on peut également s'interroger sur la pérennité des entreprises concernées par le changement de générations ainsi que celle des emplois correspondants. Face à ce besoin croissant de parvenir à transmettre les entreprises, un **système de participation financière** des travailleurs spécifiquement conçu à cette fin pourrait servir de **modèle de transmission d'entreprise**.

⁽⁷⁾ Dans sa communication sur la «Mise en œuvre du programme communautaire de Lisbonne pour la croissance et l'emploi» (COM(2006) 117 final).

3.3.2 En matière de transmission d'entreprise, les modèles d'actionnariat salarié collectif **ESOP** peuvent s'avérer particulièrement utiles (voir annexe). L'une des grandes caractéristiques de ce schéma, c'est qu'il a été spécialement conçu pour les entreprises non cotées en bourse. Il encourage les propriétaires à transmettre leur entreprise à leurs salariés plutôt qu'à les vendre à des tiers et prévoit la possibilité pour le personnel d'acquérir progressivement la totalité de l'entreprise. Cela permet aux propriétaires désireux de vendre de céder leurs parts sans obliger les propriétaires restants à vendre. Pour ce faire, les travailleurs ne doivent pas investir de capital propre, puisque l'acquisition de l'entreprise par ses salariés est financée par une participation aux bénéfices octroyée en complément du salaire. C'est pourquoi ce modèle ne présente en substance aucun risque supplémentaire pour les salariés. Lorsqu'il s'agit d'acquérir à court terme une participation plus importante, un emprunt d'une durée moyenne de sept ans est souscrit et remboursé grâce aux bénéfices de l'entreprise.

3.3.3 En matière de transmissions d'entreprise, il convient également, dans la perspective d'un futur cadre européen, de se référer expressément à un **modèle** qui a fait ses preuves, **celui des coopératives**. Il existe des exemples de bonnes pratiques (voir annexe) concernant le rachat par le personnel d'une entreprise sous forme de coopérative, qui a permis d'éviter la fermeture de l'entreprise en l'absence de repreneur. Le Comité estime que cette question très particulière du lien entre participation financière et transmission d'entreprise devrait être traitée en tant que telle, par un texte distinct.

3.4 Entreprises en difficulté et participation au capital

3.4.1 Une entreprise peut aussi connaître des périodes de difficultés financières. Dans ce cas, **sa survie devient prioritaire**. Lorsqu'une restructuration ou une crise sont accompagnées par les partenaires sociaux, une participation financière doit être possible dans ces situations d'exception, mais il convient de bien peser les inconvénients éventuels d'une telle participation. Une solution durable est requise, de manière à ce que les salariés qui ont conservé leur emploi et leur rémunération (eu égard à la flexicurité, et aux périodes de chômage ou de requalification) puissent participer à long terme au redressement de l'entreprise et de l'économie. Ainsi, l'intérêt bien compris des salariés eux-mêmes à la viabilité économique et, partant, au succès à long terme de l'entreprise, a également des effets positifs sur celle-ci.

3.4.2 La participation financière des salariés dans l'entreprise qui les emploie est souvent considérée comme un **double risque**. Un argument constamment avancé par les détracteurs de la participation financière est qu'en cas d'insolvabilité de l'entreprise, le salarié risquerait non seulement de perdre son emploi mais que son investissement serait également menacé. Il y a lieu dans ce contexte d'établir une distinction claire entre une participation au capital n'affectant pas la rémunération («complémentaire») et une participation dans le cadre de laquelle les économies des salariés sont investies dans l'entreprise qui les emploie. Dans ce dernier cas, les créances des salariés devraient être servies prioritairement, c'est-à-dire avant celles des autres créanciers, en cas de liquidation ou de faillite. Il conviendrait en outre de développer pour les cas transfrontaliers des solutions telles que **la mutualisation des risques ou des systèmes de réassurance**.

3.5 Gouvernement d'entreprise et participation des salariés au capital

3.5.1 Indépendamment des autres formes de codécision et d'association aux décisions de l'entreprise, la participation au capital peut permettre, en fonction des modalités choisies, de **participer aux processus décisionnels, par exemple à travers les droits de vote des actionnaires**. Dans le cas d'une participation sous forme d'actions, les droits de vote des actionnaires peuvent être exercés soit individuellement soit collectivement, par exemple par l'intermédiaire d'une société de participation financière.

3.5.2 Les entreprises qui utilisent dans une plus large mesure **l'actionnariat salarié** disposent d'un **groupe d'actionnaires** certes exigeants mais **patients et fidèles**: leurs propres salariés. Elles peuvent ainsi mieux résister à la perspective de court terme qui prévaut aujourd'hui sous l'influence des marchés financiers. L'effet secondaire recherché de cette forme de participation est de substituer aux prises de risque excessives des dirigeants **une stratégie d'entreprise inspirée par le principe de durabilité** et la prise en compte de **la responsabilité sociale à long terme des entreprises** (RSE).

3.5.3 La participation des travailleurs sous la forme de l'actionnariat salarié favorise l'intérêt à long terme de l'entreprise. Il est fort probable qu'il en résulte un bon **gouvernement d'entreprise**, qui contribue à assurer durablement la pérennité de l'entreprise.

3.5.4 Quiconque est lié à une entreprise par son propre poste de travail aspire certainement à ce qu'elle ait des comptes d'une parfaite transparence, ainsi qu'à participer à ses décisions. En ce sens, la participation fondée sur des droits de copropriété est indissociable de celle reposant sur des droits d'information, de consultation et de codécision.

3.6 Participation au capital et participation aux processus décisionnels

3.6.1 Contrairement aux craintes fréquemment exprimées, notamment dans les entreprises qui n'y ont pas encore recouru, **la participation financière ne bride pas l'autonomie du chef d'entreprise**, mais le soutient plutôt dans ses décisions.

3.6.2 Il est avantageux pour les actionnaires d'une entreprise de savoir qu'ils ont à leurs côtés non seulement ses autres actionnaires mais également ses salariés, qui poursuivent les mêmes objectifs. La **synergie** positive qu'induit **l'exercice**, par chaque salarié concerné, **des droits de propriété** et de la responsabilité y afférente peut venir renforcer le gouvernement d'entreprise⁽⁸⁾ et la possibilité d'échanger des propositions concernant la stratégie de l'entreprise est susceptible d'enrichir l'éventail des décisions possibles en la matière, dans les limites rappelées ci-dessus. Les actionnaires salariés doivent avoir les mêmes droits d'actionnaires que les autres.

3.6.3 Il convient enfin de bien préciser que les droits de propriété liés à la participation financière des travailleurs ne doivent ni ne peuvent porter atteinte ni aux droits de codécision acquis dans les États membres concernés ni à la relation contractuelle entre employeur et salarié. Ces droits ne sont pas remis en cause par la participation.

⁽⁸⁾ Il est ainsi possible, comme c'est le cas en Autriche, de donner à la participation financière des salariés la forme d'une société financière commune.

4. Une approche européenne: des modules pour des problèmes et des solutions pratiques

Le développement et la promotion de modèles européens de participation financière faciles à comprendre et utiliser serait d'une grande importance politique pour l'aménagement de l'espace économique et social européen. Par principe, la participation à ces formules doit rester volontaire pour les employeurs et les salariés. Leur financement vient s'ajouter aux revenus assurés par les contrats de travail ou les conventions collectives ou encore par les versements au titre de la participation aux bénéfices.

4.1 *Tendance future en matière de participation financière: une participation au capital combinée à une participation aux bénéfices*

4.1.1 Dans le cas d'une participation aux bénéfices sous forme d'actions assorties d'une période de détention, il conviendrait de distinguer trois phases, compte tenu de l'imposition différée:

- la phase initiale de participation des travailleurs aux bénéfices de l'entreprise,
- une phase intermédiaire, durant laquelle les gains accumulés sont investis dans une participation à l'entreprise,
- la phase finale, pendant laquelle les parts acquises sont laissées à la libre disposition des travailleurs.

4.1.2 Il existe d'ores et déjà des modèles de participation au capital dans lesquels l'acquisition des parts est financée, **par l'entremise d'un fonds fiduciaire**, grâce à une participation aux bénéfices octroyée en sus du salaire. Cette option débouche généralement sur la création d'une société indépendante de participation financière⁽⁹⁾, qui assure la gestion des parts des salariés en tant que fonds fiduciaire. Elle devrait être gérée démocratiquement, sur la base d'un vote exprimant la volonté de tous les actionnaires salariés, sans interférence de la direction. Parmi les exemples de bonnes pratiques en matière de sociétés de participation, on peut citer Auchan⁽¹⁰⁾ (France), Homag AG⁽¹¹⁾ (Allemagne), Pfalz Flugzeugwerke PFW Aerospace AG⁽¹²⁾ (Allemagne), Voestalpine AG⁽¹³⁾ (Autriche), Fondation Oktogonen⁽¹⁴⁾ (Suède), Herend-ESO⁽¹⁵⁾ (Hongrie), Tullis Russel ESOP⁽¹⁶⁾ (Royaume-Uni), Eircom-ESOP⁽¹⁷⁾ et Aerlingus-ESOP⁽¹⁸⁾ (Irlande).

⁽⁹⁾ En Europe continentale, il s'agit généralement d'une SARL, d'une fondation ou d'une association; dans les pays anglo-saxons d'un trust.

⁽¹⁰⁾ Objectif: développer la loyauté et la motivation des salariés; <http://www.groupe-auchan.com/emploi.html>.

⁽¹¹⁾ Objectif: financer la croissance; <http://www.homag.com/de-de/career/Seiten/mitarbeiterkapitalbeteiligung.aspx>.

⁽¹²⁾ Objectif: scission du groupe EADS; <http://www.netz-bund.de/pages/mitarbges.pdf>, p. 32 et sv.

⁽¹³⁾ Objectif: privatisation et participation stratégique; http://www.voestalpine.com/annualreport0809/en/management_report/employees.html.

⁽¹⁴⁾ Objectif: développer la loyauté et la motivation des salariés; cf. Handelsbanken, rapport annuel 2009, [http://www.handelsbanken.se/shb/inet/icentvsv/vlookuppics/investor_relations_en_hb_09_eng_ar_rev/\\$file/hb09eng_medfoto.pdf](http://www.handelsbanken.se/shb/inet/icentvsv/vlookuppics/investor_relations_en_hb_09_eng_ar_rev/$file/hb09eng_medfoto.pdf), S. 53, 56.

⁽¹⁵⁾ Objectif: privatiser et développer la loyauté et la motivation des salariés; <http://www.herend.com/en/manufactory/story/>, sans informations détaillées concernant l'actionnariat ESOP, voir année 1992.

⁽¹⁶⁾ Objectif: transmission d'entreprise; <http://www.tullis-russell.co.uk/group/about/>.

⁽¹⁷⁾ Objectif: privatisation et participation stratégique; <http://www.esop.eircom.ie/>.

⁽¹⁸⁾ Objectif: privatisation et participation stratégique; <http://www.aerlingus.com/aboutus/investorrelations/shareregister/>.

4.1.3 Pour permettre une diffusion accrue de ces sociétés de participation, il convient de travailler sur les exemples reconnus de bonnes pratiques (voir également annexe).

4.2 *Incidations fiscales et reconnaissance mutuelle des systèmes de participation financière des travailleurs*

4.2.1 Il est prouvé⁽¹⁹⁾ que si les incitations fiscales ne sont pas indispensables au développement de la participation financière, elles constituent **un outil efficace pour en favoriser la diffusion** dans les pays qui la proposent. Bien qu'elles soient l'outil de promotion le plus utilisé, un modèle européen qui imposerait des incitations fiscales outrepasserait les compétences de l'UE et entrerait en conflit avec les compétences législatives des États membres. Toutefois, dans la mesure où, dans les faits, le monde des entreprises est de plus en plus caractérisé par des activités et des parcours professionnels qui sont transnationaux, les formes de participation qui restent limitées au niveau national empêchent une diffusion de la participation dans toute la mesure souhaitée en Europe. Dès lors, pour mettre en place une participation financière des travailleurs dans des filiales étrangères, la seule solution consiste la plupart du temps à recourir à des expertises fort coûteuses, ce qui renchérit l'instauration d'un pareil régime à un point tel que, le plus souvent, l'idée en est abandonnée. Un **modèle d'incitation optionnel, homogène et simple, qui proposerait une configuration fiscale et un niveau d'incitation qui seraient identiques dans toute l'UE**, permettrait d'accroître sensiblement le nombre d'entreprises disposées à introduire la participation financière, en facilitant la mise en place de modèles applicables à des groupes entiers⁽²⁰⁾.

4.2.2 La possibilité de **différer l'imposition** pourrait servir de plus petit dénominateur commun à tout modèle proposé.

4.2.3 Avant de concevoir un modèle européen prévoyant des avantages fiscaux harmonisés, il conviendrait de tendre à la **reconnaissance mutuelle des modèles** de participation en vigueur dans les différents États membres. Cette reconnaissance permettrait, sans attendre une solution européenne unifiée, de rendre la participation financière plus attrayante et facile à utiliser.

4.2.4 En dehors des incitants fiscaux, d'autres incitations peuvent aussi bien être offertes par les entreprises, telles que des décotes sur les actions proposées aux salariés.

4.3 *La participation financière des travailleurs dans les coopératives*

4.3.1 **Les coopératives de production sont un bon exemple** de participation financière des travailleurs, notamment lorsque la plupart des travailleurs sont à la fois copropriétaires et salariés. Conformément aux valeurs et aux principes coopératifs internationalement reconnus, tous les travailleurs-coopérateurs sont pleinement habilités à participer aux prises de décision⁽²¹⁾. Lorsque des travailleurs possèdent, contrôlent et gèrent leur entreprise, l'on sait par expérience que ces droits garantis sont l'assurance de meilleurs résultats économiques et d'une plus grande capacité de survie de l'entreprise en temps de crise et qu'ils leur permettent ainsi de préserver durablement leurs emplois dans leur environnement régional. Une représentation des intérêts garantie par la loi facilitera l'instauration d'un cadre propice à une participation financière accrue.

⁽¹⁹⁾ Voir le rapport PEPPER IV, partie I, chapitre IV, p. 56-58

⁽²⁰⁾ Voir le groupe Thyssen Krupp: <http://www.thyssenkrupp.com/de/investor/belegschaftsaktie.html>.

⁽²¹⁾ Cf. par exemple la recommandation 193 de l'OIT concernant la promotion des coopératives.

4.4 *La participation financière des travailleurs dans le secteur public*

4.4.1 Les formules de participation financière des travailleurs sont proposées principalement dans le cadre d'entreprises ayant la forme juridique d'une société par actions ou d'une société à responsabilité limitée, leur mise en œuvre étant relativement aisée dans ce contexte. Dans le secteur non marchand essentiellement, certaines formes d'entreprises – et partant leurs salariés – sont exclues d'office de cette possibilité (secteur public, entreprises à but non lucratif) ou ne peuvent que très difficilement instaurer un régime de participation (associations, fondations,

etc.). Or ces secteurs regroupent un grand nombre d'entreprises, et donc de travailleurs, qui ne peuvent accéder actuellement à la participation.

4.4.2 Sans préjudice du principe de subsidiarité, l'objectif devrait être de développer un modèle offrant **à toutes les catégories professionnelles et à toutes les formes d'entreprise** une possibilité de participation financière des travailleurs, en restant attentif à la situation spécifique du secteur public.

Bruxelles, le 21 octobre 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Mutations et perspectives du secteur du travail des métaux» (avis d'initiative)

(2011/C 51/02)

Rapporteur: **M. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

Corapporteur: **M. GIBELLIERI**

Le 16 février 2010, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29 paragraphe 2 du Règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème

«*Mutations et perspectives du secteur du travail des métaux*».

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 septembre 2010.

Compte tenu du renouvellement du mandat Comité, l'Assemblée plénière a décidé de se prononcer sur cet avis au cours de la session d'octobre et de désigner **M. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO** rapporteur général, au titre de l'article 20 du règlement intérieur.

Lors de sa 466^e session plénière, du 21 octobre 2010, le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 72 voix pour et 8 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Importance stratégique

Le secteur du travail des métaux revêt une importance vitale pour la transition vers une économie efficace dans l'utilisation des ressources et à faible émission de carbone, conformément aux objectifs de la stratégie UE 2020. L'objectif d'augmenter l'efficacité dans l'utilisation des ressources constitue un défi pour le secteur, mais ouvre en même temps un marché potentiel: une économie efficace sur le plan de l'utilisation des ressources ne peut exister sans l'industrie du travail des métaux. Il s'agit d'un secteur solide, qui crée de nombreux emplois, et d'une industrie fondamentale pour la création de valeur ajoutée; il renforce la chaîne de valeur européenne et constitue un maillon de la chaîne de valeur vers une économie efficace dans l'utilisation des ressources.

1.2 Le secteur du travail des métaux revêt aussi une importance vitale en tant que secteur novateur et d'approvisionnement, et plus particulièrement sous l'angle de l'initiative «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources» destinée à découpler la croissance économique de l'utilisation des ressources, à soutenir la transition vers une économie à faible émission de carbone, à augmenter l'utilisation de sources d'énergies renouvelables, à moderniser le secteur des transports et à promouvoir l'efficacité énergétique.

1.3 Visibilité

L'industrie du travail des métaux souffre d'un problème de manque de visibilité.

1.4 Il importe de noter que le secteur du travail des métaux ne doit pas être confondu avec celui de la production de métal. Dans une des publications statistiques d'Eurostat intitulées «European Facts and Figures», la fabrication de fer, d'acier et de ferro-alliages (code Nace 27) et l'activité de fabrication de produits métalliques, autrement dit le travail des métaux (code

Nace 28) sont analysées ensemble, ce qui rend difficile toute analyse pertinente de l'emploi et des tendances industrielles dans le secteur du travail des métaux. Ce manque de visibilité se manifeste dans les études d'impact, qui ne prennent guère en compte les implications microéconomiques très importantes induites par les nouvelles réglementations touchant le secteur. Il est essentiel de soutenir le développement général du potentiel de ce secteur, en particulier sur le plan de la croissance des exportations, et de tirer des enseignements pratiques de l'esprit d'entreprise et de la culture de l'innovation qui y règnent.

1.4.1 Dès lors, le CESE encourage la Commission européenne à tenir dûment compte de ce secteur de l'industrie de transformation dans son organisation et sa répartition des ressources humaines et à augmenter le nombre de représentants et d'interlocuteurs de cette branche de l'ingénierie au sein de la DG Entreprises et industrie ou de la DG Commerce de sorte qu'il corresponde à son poids spécifique et à son statut de créateur d'emplois, qui représente 4,3 millions de personnes dans l'Union européenne. En conséquence, le CESE recommande à la Commission européenne de renforcer la représentation officielle de l'industrie du travail des métaux au sein des services et dans le cadre des activités de la Commission (par exemple le dialogue UE-Chine).

1.5 Les conditions d'encadrement adéquates: application du principe de la «priorité aux PME»

La communication aux autorités des données requises par la législation locale et européenne génère des charges administratives très lourdes, ce qui ne facilite pas la vie des PME. En outre, compte tenu du climat d'investissement général dans de nombreux pays, il est de plus en plus facile, pratique et lucratif pour les entreprises d'acheter une partie de leurs produits à l'extérieur de l'UE plutôt que d'accroître leur propre production, de développer la technologie et d'investir dans l'innovation. Une telle pratique compromettra la compétitivité à long terme du secteur et découragera les jeunes techniciens de s'y intéresser.

Le CESE se féliciterait que le principe de la priorité aux PME soit réellement et effectivement pris en compte dans l'application de la stratégie UE 2020 au domaine de la politique industrielle, comme cela a été établi lors du Conseil européen de juin 2010 et figure dans la prochaine communication sur l'agenda de politique industrielle pour l'Europe, qui s'appuie sur l'initiative emblématique «Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation».

1.5.1 Le CESE appelle également les pouvoirs publics des États membres à soutenir les entrepreneurs à tous les niveaux, ce qui est fondamental, en facilitant les mécanismes de création d'entreprises et en favorisant l'esprit d'entreprise.

Les politiques sociales et celles de l'emploi représentent un autre volet crucial du cadre dans lequel les entreprises exercent leur activité. Le CESE demande aux États membres de déployer des efforts communs afin de contribuer à améliorer l'environnement qui nourrit le développement d'entreprises compétitives et rentables, notamment dans le domaine de la politique sociale, permettant ainsi d'assurer des emplois durables dans les industries du travail des métaux en Europe. Il importe de garantir que l'industrie soit capable d'anticiper les changements possibles qui toucheront les entreprises, la stratégie des entreprises clientes, ou la production de matériaux, par le dialogue social, l'information, et une consultation effective menée en temps utile. Dans ce domaine, l'on pourrait envisager de promouvoir les échanges entre les États membres et les partenaires sociaux de l'UE, afin qu'ils s'instruisent mutuellement et identifient les instruments qui fonctionnent, ainsi que le rôle de la flexicurité.

1.6 *Personnel qualifié, anticipation appropriée des besoins de formation et renforcement de l'attractivité du secteur pour les jeunes*

Étant donné la taille des entreprises en moyenne, il est d'autant plus important de disposer de travailleurs qualifiés en suffisance. Il conviendrait que les mesures visant à combattre la pénurie de personnel compétent, qu'il s'agisse d'apprentis de grande valeur, de travailleurs qualifiés, de techniciens, d'ingénieurs ou de chercheurs, de même que leur éducation et leur formation (tant formelle que professionnelle) adéquates, soient considérées comme des questions d'importance fondamentale.

1.6.1 Le CESE souligne qu'il est essentiel de lancer à tous les niveaux des initiatives visant à améliorer l'image du secteur et à attirer des jeunes vers lui. Il est indispensable de veiller à ce que ce secteur à relativement forte intensité de main-d'œuvre puisse conserver et si possible développer son personnel, tant du point de vue quantitatif que qualitatif. Le CESE invite la Commission à envisager le lancement d'une étude à l'échelle européenne, consacrée à la formation et aux compétences techniques nécessaires dans l'industrie du travail des métaux, avec pour objectif d'anticiper les besoins de formation. Cette étude pourrait constituer un document de référence important pour améliorer la coopération entre le secteur, les universités techniques et les établissements de formation professionnelle. Le CESE recommande que le dialogue social européen pour le secteur du travail des métaux, récemment instauré, dirige et guide cette étude, en analysant toutes les possibilités d'échanger des informations qui seront jugées utiles pour améliorer la situation des PME et de leurs travailleurs.

1.7 *Innovation*

Afin de garantir la réussite de la recherche et du développement dans le secteur, il est particulièrement important de développer la coopération entre les producteurs de métaux et l'industrie du travail des métaux. Globalement, il conviendrait d'allouer davantage de crédits européens à la recherche dans les secteurs de la production de métaux et du travail des métaux, notamment dans le domaine des technologies des matériaux et des nanotechnologies, afin d'améliorer les propriétés mécaniques des matériaux métalliques dans le cadre de la recherche d'entreprise et, partant, de promouvoir l'avantage concurrentiel et lié à l'innovation de ce secteur. Concernant la définition de la structure du 8^e programme-cadre, le CESE recommande aux instances européennes, et tout particulièrement à la Commission européenne, de faire de leur mieux pour faciliter l'accès aux projets en particulier aux PME qui ne disposent pas (ou seulement de manière limitée) des ressources humaines nécessaires ou suffisantes pour identifier et mener de possibles projets d'innovation et assurer leur suivi.

1.7.1 Étant donné que, en général, les innovations industrielles ne sont pas fondées seulement sur de nouvelles connaissances scientifiques, mais sur tout un ensemble de formes d'innovations (par exemple, nouveaux concepts de logistique ou de marketing, innovation dans l'organisation, innovation dans le modèle commercial, conception du produit), le CESE appelle l'UE à mieux tenir compte de ce fait dans ses politiques de l'innovation.

1.7.2 Étant donné que la conception et le développement du produit sont transférés en amont ou en aval de la chaîne de production, la protection de la propriété intellectuelle et la question de la contrefaçon apparaissent comme des défis de plus en plus importants. À nouveau, peu d'entreprises de travail des métaux sont à même d'investir, dans la protection de leur propriété intellectuelle, les ressources que des entreprises plus importantes y consacrent.

1.8 *Déficit d'image*

Le secteur du travail des métaux souffre d'un «déficit d'image». Cette industrie se trouve donc confrontée à la tâche de renvoyer une image adéquate du secteur et des opportunités qu'il offre. Pour ce faire, le soutien des autorités lui serait précieux. Le CESE recommande à cette fin que les pouvoirs publics nationaux et les institutions européennes analysent la situation du secteur en tant que baromètre industriel et indicateur fiable de l'«état de santé» de la chaîne de production industrielle, ainsi que la contribution des petites et moyennes entreprises à cette situation.

Il y a par ailleurs un manque général d'acceptation de l'industrie et de ses projets industriels qui est le résultat de l'image négative qui s'est dessinée pendant des décennies. Il est nécessaire de parvenir à une nouvelle coopération entre le monde politique, les industriels et l'administration, afin de donner une meilleure image des entreprises du secteur, qui respectent toutes les obligations légales.

1.9 Politique commerciale

Tant la DG Commerce que la DG Entreprises et industrie devraient posséder une connaissance suffisante de l'industrie du travail des métaux et adopter une approche équilibrée lorsqu'il s'agit de prendre des mesures ayant un impact sur les entreprises du secteur. À cette fin, le CESE recommande à la Commission européenne de prendre les mesures adéquates et de tenir compte de l'intérêt européen et de l'incidence de ces mesures à tous les niveaux de la chaîne de valeur et du tissu industriel, lorsqu'elle prend des décisions relativement à un secteur déterminé. La Commission européenne devrait maintenir le principe de réciprocité dans ses relations avec des pays tiers, en particulier dans le cadre de sa politique commerciale.

1.10 Pôles d'activités («clusters»)

Il existe un intérêt manifeste pour le développement d'une vision, en ce qui concerne le secteur du travail des métaux, qui s'appuie sur une série de pôles d'activités établis à travers toute l'Europe. Parmi ceux-ci, l'on a déjà identifié le Pays basque (Espagne), Brescia (Italie), la Flandre (Belgique), la Lituanie, les Pays de la Loire (France), la Silésie (Pologne), la Westphalie du sud (Allemagne), le Vorarlberg (Autriche) et Valence (Espagne). Il serait néanmoins souhaitable de mener des recherches plus approfondies afin d'évaluer les implications, les tendances principales et les transformations du tissu industriel et de comparer les opportunités dans les différentes zones.

1.11 Financement

Le CESE serait favorable à ce que l'accent soit mis plus franchement sur la nécessité de fournir des mécanismes de liquidités adéquats à l'industrie manufacturière, en particulier pour les PME de ce secteur. Cette démarche pourrait déboucher sur l'émergence de meilleures pratiques dans toute l'Europe.

2. Introduction

2.1 Le traité de Lisbonne fournit à l'Union européenne un nouveau cadre d'action, une nouvelle équipe a commencé à travailler à la Commission européenne et une nouvelle législation a débuté au Parlement européen en 2009. Par ailleurs, l'Union européenne en général, et la base manufacturière européenne en particulier, sont confrontées à une dynamique mondiale et à des défis sans précédents depuis la naissance de l'UE.

2.2 Il convient de relever ces défis avec détermination si l'on veut mettre un terme à l'expansion du chômage, à la destruction croissante du tissu entrepreneurial et manufacturier, à la perte de confiance et à la méfiance grandissantes des citoyens.

2.3 En élaborant le présent avis d'initiative sur le secteur européen du travail des métaux, le CESE entend apporter certaines pistes de réponses aux questions qui, à long terme, s'avéreront déterminantes pour le maintien de la capacité d'innovation, de la résistance économique et de la position concurrentielle mondiale de l'industrie métallurgique européenne. La CCMI entend analyser les défis et les opportunités pour le secteur qui découlent de la transition vers une économie durable et gérant ses ressources de manière plus efficace, telle que définie par la stratégie UE 2020.

2.4 Ces questions sont notamment les suivantes: Comment gérer ces défis? Les institutions européennes seront-elles en mesure d'y répondre? Où peuvent-elles apporter une valeur ajoutée? La stratégie «EUROPE 2020 - une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive» renferme-t-elle les ingrédients du succès?

3. Le travail des métaux, omniprésent

3.1 Presque toutes les régions et villes de l'Union européenne accueillent des entreprises du travail des métaux. Il s'agit d'entreprises flexibles, innovantes, de taille souvent (relativement) réduite, pragmatiques, axées sur les services, qui créent des emplois (et les préservent), qui sont profondément ancrées dans la chaîne d'approvisionnement industrielle qui nous est familière. Ces entreprises font tellement partie du paysage que leur présence semble souvent aller de soi. Même si de premières avancées - notamment une première étude d'envergure européenne publiée par la Commission européenne - ont été accomplies et sont à saluer, certaines entreprises appartenant au secteur du travail des métaux sont largement restées dans l'angle mort du champ de vision politique, vraisemblablement en raison de leur taille, de leur diversité, de leur polyvalence et de leur endurance; ce qui contraste avec la représentation des intérêts de l'ensemble du secteur.

3.2 Cette invisibilité se révèle par exemple dans une des publications statistiques d'Eurostat intitulées «European Facts and Figures», où la fabrication de fer, d'acier et de ferro-alliages (code Nace 27) et l'activité de fabrication de produits métalliques, autrement dit le travail des métaux (code Nace 28) sont analysées ensemble, ce qui rend toute analyse séparée et pertinente de l'emploi et des tendances industrielles dans le secteur du travail des métaux singulièrement plus complexe.

3.3 Néanmoins, cette invisibilité n'a plus de raison d'être: le secteur du travail des métaux est le maillon «caché» incontournable, le noyau central de la chaîne d'approvisionnement industrielle de l'UE, qui, en dépit de la taille relativement réduite des différentes entreprises qui le composent, peut s'enorgueillir de chiffres spectaculaires en ce qui concerne l'économie européenne.

3.4 Les données présentées ci-dessous donnent un aperçu de la taille et de l'importance stratégique du secteur du travail des métaux pour l'économie et l'emploi en Europe:

3.4.1 Une myriade de PME: 400 000 entreprises du travail des métaux dans toute l'Europe, dont la plupart (quelque 95 %) emploient moins de 50 personnes.

3.4.2 Une source d'emplois dans toute l'Europe: 4,2 millions de personnes travaillent pour l'industrie du travail des métaux, ce qui représente près de 12 % du total des emplois dans l'industrie manufacturière!

3.4.3 Une industrie qui crée de l'emploi: il est à noter que contrairement à la plupart des autres secteurs, le taux d'emploi au sein de cette industrie en Europe n'a pas cessé de croître au cours de la dernière décennie, jusqu'à la crise économique récente. Ainsi, entre 2000 et 2006, l'emploi y a augmenté de quelque 8 %.

3.4.4 Un vaste secteur économique: en 2008, la valeur de la production était estimée à 530 milliards d'euros.

3.4.5 Un acteur clé du tissu industriel européen: l'industrie métallurgique produit des composants pour les fournir à d'autres industries.

4. Importance stratégique du secteur du travail des métaux

4.1 Un maillon essentiel de la chaîne d'approvisionnement

Le secteur européen du travail des métaux constitue un maillon fondamental de la chaîne d'approvisionnement industrielle européenne, qui produit des composants et des produits finis pour tous les autres secteurs de l'industrie manufacturière:

- des composants principalement livrés à l'industrie automobile et aérospatiale, à l'industrie des transports, au secteur de l'ingénierie, en particulier de l'ingénierie mécanique; en soi, cela fait du secteur un élément clé dans la transition vers une économie plus efficace dans la gestion des ressources;
- des profilés et tôles en acier, indispensables au génie civil (bâtiments à ossature métallique, barres d'armature, cadres en acier, revêtements pour bâtiments, matériel, etc.);
- des récipients destinés à l'industrie de transformation, telles que les industries alimentaire, pharmaceutique, chimique, de raffinage du pétrole, etc.;
- des produits comme les éléments de fixation (vis, écrous et boulons) et des outils utilisés tant par l'industrie que par les ménages.

4.2 Une industrie solide

L'industrie métallurgique est un secteur structurellement solide, qui ne souffre pas de surcapacités démesurées.

4.3 Un secteur créateur d'emploi

Le secteur du travail des métaux emploie environ 12 % du nombre total des travailleurs de l'industrie manufacturière de l'UE-27 et comprend environ un cinquième du nombre total des entreprises manufacturières y exerçant leur activité.

4.4 Un secteur créateur de valeur ajoutée

Le secteur européen du travail des métaux fournit 10 % de la valeur ajoutée manufacturière totale dans l'UE-27 et représente 7,4 % de la production manufacturière (chiffres de 2006). À cet égard, l'industrie du travail des métaux (d'après sa production brute et son chiffre d'affaires de production) est un champion européen de la valeur ajoutée, qui l'emporte de très loin sur d'autres branches de l'industrie manufacturière.

4.5 Un grand secteur constitué de «petites» unités

Le secteur européen du travail des métaux est une branche manufacturière à part entière et d'une importance majeure, même s'il (ou peut-être justement parce qu'il) se compose principalement d'une grande variété d'entreprises qui sont pour la plupart de petite taille⁽¹⁾ (plus de 90 % d'entre elles sont des PME familiales). Qui plus est, dans de nombreux pays, sauf l'Allemagne qui constitue la principale exception, le secteur est dominé par les microentreprises (10 employés, voire moins). Celles-ci représentent en effet 80 % des entreprises du secteur (chiffres de 2006).

4.6 Un secteur qui renforce la chaîne d'approvisionnement européenne

4.6.1 La structure de l'industrie du travail des métaux n'est vraisemblablement pas le fait du hasard ou de l'arbitraire, mais résulte plutôt d'une adaptation pratique aux exigences du marché qui, en définitive, ont façonné la chaîne d'approvisionnement industrielle en Europe, pour offrir la flexibilité nécessaire, la fonction d'innovation et de niche dont cette industrie est aujourd'hui dotée. De ce point de vue, le fait que l'entreprise moyenne du travail des métaux soit de petite taille/de taille moyenne ne doit pas être interprété comme un signe de faiblesse, mais plutôt comme un atout relatif.

4.6.2 Ce constat est d'autant plus important lorsque l'on sait que l'industrie du travail des métaux est et restera dans une large mesure une industrie de PME, comme l'indiquent des recherches menées en la matière. Par comparaison avec leurs grands partenaires de la chaîne d'approvisionnement qui, contrairement à elles, sont engagés dans un vaste processus de consolidation, les entreprises de l'industrie du travail des métaux ont même tendance à rétrécir. De manière générale et pour des raisons structurelles, les opportunités de consolidation dans le secteur du travail des métaux sont en revanche fort limitées.

4.6.3 Une collaboration étroite est nécessaire tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Concernant cette dernière, le CESE demande à la Commission européenne et aux États membres d'étudier la question importante d'améliorer le partenariat et d'approfondir la coopération tout au long de la chaîne, et particulièrement de mettre en place des canaux qui permettent au secteur du travail des métaux d'identifier et d'inspirer le développement de nouvelles qualités et de nouvelles classes d'acier adaptées aux exigences requises.

⁽¹⁾ Cf. European Commission FWC Sector Competitiveness Studies - Competitiveness of the EU Metalworking and Metal Articles Industries (Contrat-cadre de la Commission européenne pour la réalisation d'études relatives à la compétitivité sectorielle - compétitivité du secteur du travail des métaux et des articles en métal dans l'UE), rapport final du 18 novembre 2009, page 91, chapitre «Structure de l'activité et répartition de ses entreprises par taille - Étendue et rôle des PME dans le secteur du travail des métaux et des articles en métal»: «Une analyse du secteur du travail des métaux et des articles en métal sous l'angle de la taille (nombre d'employés) des entreprises (voir le tableau ci-dessous) montre que le secteur est dominé par les micro entreprises (qui ont moins de 10 employés), qui représentaient 80 % du secteur en 2006. Dans le même temps, 17 % environ des entreprises du secteur pouvaient être classées dans la catégorie des petites entreprises (de 10 à 49 employés) en 2006. Ainsi, plus de 95 % des entreprises du secteur employaient moins de 50 personnes en 2006, contre 3 % d'entreprises moyennes (50 à 249 employés) et seulement environ 0,5 % de grandes entreprises (plus de 250 employés).»

4.7 Un secteur pris en étau

En ce qui concerne la taille et les économies d'échelle, les relations de l'industrie du travail des métaux avec ses clients et fournisseurs seront marquées par une asymétrie croissante au cours des prochaines années. Par conséquent, cette industrie est (de plus en plus) prise en étau. Cette position réduit le champ de possibilités dont elle dispose pour contrôler sa destinée et influencer l'environnement économique. Cette situation génère une pression croissante sur les coûts fixes et la qualité de l'emploi dans le secteur.

4.8 Des réponses pour l'avenir, étayées par une analyse précise

S'appuyant sur ces éléments stratégiques, le présent avis d'initiative tente de trouver des réponses inspirées de l'expérience réelle du secteur des métaux, un secteur dont les entreprises et les pôles d'activité («clusters») dynamisent chaque grande région européenne par les emplois, la formation et les opportunités qu'ils offrent. Un secteur aux multiples facettes, vigoureux, innovant, doté d'une extraordinaire faculté d'adaptation et de préservation des emplois dans les circonstances les plus diverses, qui pourrait servir de modèle pour apporter les réponses adéquates aux défis qui se profilent, notamment pour promouvoir le changement.

5. Actions requises à l'échelon européen

5.1 L'industrie du travail des métaux: le champion des PME

5.1.1 Même s'il existe des différences régionales en termes absolus (ainsi, par comparaison, les entreprises allemandes du travail des métaux tendent à être plus grandes que les entreprises du reste de l'UE), le secteur du travail des métaux présente un trait distinctif manifeste, en rapport avec la taille des autres secteurs de l'économie, qui réside dans la prédominance et l'omniprésence des petites et moyennes entreprises.

5.1.2 Le CESE estime qu'il ne suffit pas que les hommes politiques prennent rapidement acte de cet aspect pour le mettre ensuite de côté sans autre forme de procès. Une analyse récente a démontré que cette articulation évidente autour des PME ne doit pas être traitée comme une caractéristique marginale du secteur du travail des métaux ou un effet du hasard, mais pourrait bien constituer la composante fondamentale de la force du secteur.

5.1.3 Le CESE encourage l'Union européenne à continuer d'examiner à fond les attributs essentiels de l'industrie, ainsi qu'à déterminer avec clarté et précision quels aspects du secteur du travail des métaux servent ce dernier, constituent ses principaux points forts et représentent ainsi des facteurs de création de valeur ajoutée dans la chaîne manufacturière de l'UE.

5.1.4 En conséquence, l'Union européenne devrait prendre les mesures européennes appropriées en faveur des PME, afin de répondre à ces besoins spécifiques. Il conviendrait d'élaborer des actions politiques optimales et de bonnes pratiques de manière à les faire correspondre aux besoins spécifiques des

PME du secteur européen du travail des métaux, en utilisant éventuellement des instruments d'étalonnage. Cette façon de procéder permettrait de renforcer et de promouvoir les qualités et les atouts du secteur, et de l'aider à rester le champion des PME dans l'industrie manufacturière européenne.

5.1.5 En outre, des études axées sur les points forts du secteur pourraient s'avérer bien utiles pour le faire valoir comme un des moteurs de l'industrie manufacturière innovante en Europe, mettre ses points forts en lumière et rehausser une image qui en a cruellement besoin, du moins si le secteur veut continuer à attirer des travailleurs, en particulier les jeunes. Une vision politique est indispensable pour mettre en avant les qualités de «créateur d'emploi» et de «maillon innovant de la chaîne manufacturière» de l'industrie du travail des métaux sur le front politique.

Dans cette optique, à l'heure où des promesses parfois théoriques ou rhétoriques, et souvent vagues, affirmant l'importance des PME européennes, émanent de diverses administrations à travers l'Europe, il importerait de se montrer précis et de définir soigneusement des mesures pratiques, concrètes, réalistes pour comprendre, renforcer et promouvoir ce secteur clé, au lieu de présenter des approches «standards» et floues.

5.1.6 En raison de la taille moyenne des entreprises du secteur du travail des métaux, la majorité de ses travailleurs n'ont pas accès aux «comités européens d'entreprise» ni aux réseaux européens équivalents susceptibles de représenter leurs intérêts. Néanmoins, la majorité des entreprises du secteur travaillent dans la chaîne de valeur européenne ou sont confrontées à la concurrence d'autres entreprises du secteur établies à l'extérieur de l'Union européenne. Il en résulte que les salaires, le temps et les conditions de travail sont soumis la plupart du temps à une concurrence directe. En vue d'éviter des décalages dans le niveau d'information, le CESE plaide pour une information effective donnée en temps utile, une consultation des travailleurs, ainsi que la promotion du dialogue social. Étant donnée l'importance des PME au regard de l'emploi en Europe, il serait souhaitable que la politique européenne puisse répondre aux besoins de ces travailleurs.

5.2 Disponibilité des matières premières, et de l'acier en particulier

5.2.1 S'assurer de la disponibilité des matières premières à des prix abordables revêt une importance essentielle pour l'industrie du travail des métaux, étant donné l'impact considérable des questions relatives aux matières premières sur un marché de plus en plus globalisé et sujet aux mutations.

5.2.2 Les entreprises européennes du travail des métaux ne peuvent espérer soutenir la concurrence sur le plan des coûts de main-d'œuvre dans l'UE. En raison de leur petite taille individuelle, elles ne peuvent pas non plus compter sur les économies d'échelle que leurs fournisseurs, par exemple les aciéries, peuvent quant à eux réaliser. C'est pourquoi il est si important qu'elles puissent accéder aux facteurs de production, notamment aux matières premières et à l'énergie, à des conditions de marché concurrentielles.

5.2.3 De même, le CESE recommande à la Commission européenne de veiller à ce que, dans ses relations avec les pays tiers, le principe de réciprocité soit maintenu, et à cette fin de considérer attentivement un certain nombre de facteurs créant une situation défavorable pour les entreprises européennes dans leur accès aux matières premières par rapport à des entreprises de pays tiers - par exemple, la Chine - qui sont en concurrence pour l'acquisition de ferraille en Europe, sans que les entreprises européennes aient en contrepartie accès à l'achat de ferraille sur ce marché, qui reste fermé.

5.2.4 Il importe également de promouvoir la capacité de prévoir et de gérer la volatilité et les différents scénarios possibles (gestion du risque), et de veiller à ce que la situation réglementaire concernant la sidérurgie européenne ne décourage pas les investissements dans l'acier au sein de l'Union européenne. Le fait de remplacer les contrats pluriannuels ou annuels par des contrats dont la durée ne cesse de se réduire, ou encore, d'une manière qui tend à se généraliser, de passer à des opérations au comptant, va vraisemblablement accentuer cette tendance et entraver de plus en plus la capacité de planification des entreprises du travail des métaux. Le CESE recommande aux institutions européennes de prendre cette tendance en considération pour mettre en place des mesures qui permettent aux PME de gérer la volatilité croissante des prix dans le secteur du métal. Il recommande tout particulièrement de tenir compte de cet aspect important lors de la rédaction de la prochaine communication sur la stratégie européenne pour les matières premières.

5.2.5 Le CESE attire par ailleurs l'attention sur la concentration croissante qui se produit dans le secteur des mines de fer et encourage la Commission européenne à tenir compte des risques que la création de monopoles virtuels au niveau mondial pourrait engendrer pour l'industrie européenne. Cette inquiétude de la part des secteurs européens des aciéries, de l'ingénierie et de l'automobile se retrouve dans leurs prises de position suite à l'annonce de la fusion des compagnies minières BHP Billiton et Rio Tinto.

5.3 Énergie

5.3.1 S'assurer un approvisionnement stable en énergie est d'une importance vitale pour l'industrie du travail des métaux de l'UE. À cet égard, une sécurisation de l'approvisionnement de toutes les sources d'énergie à des conditions de marché concurrentielles lui est indispensable.

5.3.2 La création et le financement d'infrastructures, l'établissement de liaisons transfrontalières indispensables ainsi que la suppression des frontières nationales, en particulier pour la transmission d'électricité, représentent un aspect essentiel pour garantir une concurrence entre les fournisseurs et les distributeurs d'électricité.

5.3.3 Lorsqu'il s'agit de prendre des décisions concernant la politique énergétique, il est par ailleurs important de trouver le juste milieu entre l'aspect environnemental et les incidences économiques tant sur la stabilité de l'approvisionnement que sur les prix de livraison, car cet équilibre constitue un facteur essentiel pour la compétitivité du secteur.

5.4 Concurrence sur un pied d'égalité

5.4.1 Les entreprises établies dans l'UE sont également confrontées à une concurrence internationale de plus en plus féroce, tant sur le marché intérieur, par rapport aux produits importés, que sur les marchés d'exportation. De plus, les conditions fortement disparates qui existent à l'intérieur de l'UE (par exemple, le prix des énergies, les procédures d'autorisation pour implanter des installations ou des usines, les conditions d'exploitation) rendent la situation encore plus difficile. Le CESE invite instamment la Commission européenne à garantir que la concurrence à l'intérieur de l'UE ou avec des pays tiers soit exercée à armes égales.

5.4.2 Le CESE demande à la Commission européenne de garantir que l'Europe soit en concurrence sur un pied d'égalité avec les autres pays au niveau international.

5.4.3 En définitive, les autorités de la concurrence devraient surveiller de plus près les abus éventuels qui pourraient résulter des différences au niveau de la taille entre les entreprises du secteur, celles de leurs clients et surtout, celles de leurs fournisseurs.

5.5 Financement

5.5.1 Les institutions financières jouent un rôle majeur dans la réalisation des objectifs de politique industrielle, de par leur prise ou leur refus du risque et leur degré d'accessibilité.

La crise financière qui a assombri les perspectives de l'économie réelle depuis la fin de 2008 n'a pas été sans effets sur l'industrie du travail des métaux. Alors que la demande de prêts était relativement peu soutenue sous le climat économique morose de l'année 2009, le sursaut de 2010, supérieur aux prévisions, conduit de plus en plus à une insuffisance des financements accordés aux entreprises, en raison de l'augmentation de la demande de prêts. Cette pénurie est ressentie de manière plus aiguë par les PME, qui dépendent presque exclusivement des financements bancaires. Ainsi, l'industrie du travail des métaux, avec son fort pourcentage de PME, se trouve dans une situation délicate qui menace de tourner au désastre.

5.5.2 Si les institutions bancaires n'ont montré aucune réticence à prendre des risques pour investir dans les *hedge funds* et autres produits financiers, elles semblent toutefois retrouver leur aversion à l'égard du risque lorsqu'il s'agit d'assumer leur fonction première, consistant à fournir des fonds à l'économie réelle. Il importe de noter que le secteur financier ne devrait représenter qu'un moyen permettant d'atteindre un objectif. Dans la conjoncture actuelle, le secteur bancaire se prépare à affronter la mise en œuvre de la directive de l'UE sur les fonds propres (DFP), qui imposera aux banques un niveau de désendettement supplémentaire et des dispositions plus restrictives sur la prise de risques. Il est nécessaire d'inspecter plus précisément les réglementations pour éviter qu'elles n'aient des effets pervers sur la disponibilité de crédit pour la totalité du secteur.

5.5.3 Le CESE serait favorable à ce que l'accent soit mis plus franchement sur la nécessité de fournir des mécanismes de liquidités adéquats à l'industrie manufacturière, en particulier au secteur du travail des métaux, où des PME sont concernées. Cette démarche pourrait déboucher sur l'émergence de meilleures pratiques dans toute l'Europe.

5.5.4 L'industrie du travail des métaux est un important secteur européen d'exportation. Le CESE serait favorable à des actions destinées à soutenir le développement de son potentiel, notamment en matière de croissance des exportations. Une

partie de ces mesures devra certainement porter sur l'amélioration de l'accès de cette industrie au financement et aux crédits à l'exportation.

Bruxelles, le 21 octobre 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur «Les implications de la crise de la dette publique pour la gouvernance de l'UE» (avis d'initiative)

(2011/C 51/03)

Rapporteur: M. SMYTH

Le 29 avril 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 suivant:

«Les implications de la crise de la dette publique pour la gouvernance de l'UE».

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 7 septembre 2010.

Compte tenu du renouvellement du mandat du Comité, l'Assemblée plénière a décidé de se prononcer sur cet avis lors de sa session d'octobre et a désigné M. SMYTH en qualité de rapporteur général, conformément à l'article 20 du règlement intérieur.

Lors de sa 466^e session plénière du 21 octobre 2010, le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 120 voix pour, 7 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La crise de la dette souveraine, déclenchée par des crises financières et budgétaires, menace l'existence même de l'UEM et requiert des réponses financières, économiques et sociales efficaces. Elle a mis en évidence les insuffisances du Pacte de stabilité et de croissance en tant que mécanisme garantissant une politique budgétaire responsable dans les États membres.

1.2 Le CESE soutient les mesures prises à ce jour par le Conseil et ECOFIN en vue d'aider les États membres connaissant de graves difficultés financières au moyen du Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) et du Fonds européen de stabilité financière (FESF). Il s'agit d'une solution provisoire mais qui est susceptible de constituer le fondement d'une procédure et d'un cadre plus permanents d'aide financière conditionnelle à travers la création d'un véritable fonds monétaire européen. La création d'une agence européenne de la dette publique émettant des obligations européennes pourrait également être examinée.

1.3 Le Comité souhaite que, pour ne pas mettre en péril les objectifs du plan européen pour la relance économique, l'on mette en place des plans de réduction de la dette publique dans la zone euro en mesure d'assurer la stabilité économique et monétaire de cette zone. Cela devrait se faire de manière compatible avec la relance économique et les objectifs en matière d'emploi qui ont été gravement compromis par la crise et qui ont été mis en évidence dans la communication de la Commission européenne intitulée «Europe 2020 - Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive».

1.4 Nombreux sont les enseignements à tirer de la crise de la dette pour l'avenir de la gouvernance de l'UE. Les propositions initiales avancées par le groupe de travail sur la politique économique et qui concernent la surveillance et les sanctions constituent des pas dans la bonne direction. Toutefois le CESE considère que les sanctions devraient avoir pour contrepartie une

plus grande solidarité européenne s'appliquant à la gestion des dettes publiques, tout en observant qu'il n'existe encore aucun mécanisme formel permettant de faire face à un non-remboursement de la dette publique. Cela reste une faiblesse structurelle de l'architecture de l'UEM sur laquelle doivent se pencher les décideurs politiques. Il serait souhaitable en tout cas que les sanctions aient un caractère à la fois politique et économique, afin d'éviter d'aggraver davantage la dette publique des États concernés.

1.5 La crise de la dette souveraine peut être en grande partie imputée aux politiques budgétaires irresponsables menées par certains États membres de l'UE. On la doit aussi en partie aux crédits bancaires hasardeux qui ont alimenté les bulles financière et immobilière et en partie au comportement imprudent des agences de notation. Les plans de renflouement de grande envergure des banques dans certains États membres, financés par les contribuables, et la fragilité du système financier mondial qui en a découlé ont aussi fortement contribué à la crise. Des réformes efficaces du système bancaire mondial prévenant la résurgence de tels comportements doivent être entreprises pour l'avenir.

1.6 Le CESE souhaite que les mesures de renforcement de la gouvernance économique européenne, qui seront lancées en janvier 2011 avec le semestre européen, grâce à une meilleure coordination des politiques économiques des États membres ⁽¹⁾, aient pour but de préserver en Europe les emplois qui sont sérieusement menacés par la crise.

1.7 Le CESE estime en tout état de cause que, du moins pour les pays appartenant à la zone euro, la seule coordination des politiques économiques ne suffit pas: il faut une véritable politique économique commune, de même qu'il serait opportun, en tout cas dans une première phase, de coordonner la politique budgétaire.

⁽¹⁾ COM(2010) 367. *Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi – Des outils pour renforcer la gouvernance économique de l'UE.*

2. Contexte de la crise – les politiques budgétaires à la base de l'Union économique et monétaire

2.1 La discipline budgétaire constitue l'un des éléments clés de la stabilité macroéconomique et cela se vérifie particulièrement dans le cadre d'une union monétaire comme la zone euro, qui est composée d'États souverains gardant la haute main sur leurs politiques budgétaires. Dans la zone euro, il n'existe plus de politiques monétaires et de taux de change nationales permettant à chaque pays de répondre à des chocs qui lui sont propres. Les politiques budgétaires sont dès lors toutes-puissantes mais elles s'avèrent mieux adaptées à de tels chocs quand la situation de départ est saine.

2.2 Plusieurs mécanismes et dispositifs ont été mis en place en vue de garantir des politiques budgétaires saines et de limiter les risques pour la stabilité des prix. Ces dispositifs sont consacrés dans les articles 121, 123, 124, 125 et 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et comprennent le Pacte de stabilité et de croissance (basé sur les articles 121 et 126), la procédure concernant les déficits excessifs (article 126), l'interdiction du financement monétaire (article 123), l'interdiction de l'accès privilégié aux institutions financières (article 124) et la clause de non-renflouement (article 125).

2.3 La règle de base de la politique budgétaire entérinée dans le Traité est que les États membres doivent éviter les déficits publics excessifs. Pour être en conformité avec cette règle, ils sont tenus de maintenir le déficit annuel général de leurs administrations publiques sous la barre des 3 % du PIB et la dette publique brute ne doit pas dépasser 60 % du PIB.

2.4 Dans des circonstances exceptionnelles, un dépassement temporaire de la valeur de référence peut ne pas être considéré comme excessif s'il reste proche de cette limite. Il revient au Conseil ECOFIN, sur la base d'une recommandation de la Commission européenne, de décider si un État membre se trouve dans une situation de déficit excessif. Si le Conseil décide que tel est le cas, la procédure de déficit excessif prévoit les mesures nécessaires à adopter. Celles-ci peuvent amener, en dernier ressort, à imposer des sanctions au pays concerné.

2.5 Le principe du Pacte de stabilité et de croissance est de s'assurer de l'adoption de politiques budgétaires saines à titre permanent. Le Pacte fait obligation aux États membres de respecter l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire «proche de l'équilibre ou excédentaire», défini en tenant compte de considérations propres à chaque pays. S'en tenir à cette position devrait permettre aux États membres de faire face aux fluctuations cycliques normales sans dépasser la valeur de référence de 3 % du PIB pour le déficit public. Dans la réalité, on observe un écart très important entre le concept qui sous-tend le Pacte de stabilité et de croissance et sa mise en œuvre. Comme la Banque centrale européenne (BCE) l'a récemment fait remarquer:

«Néanmoins, les États membres ont respecté de manière inégale les normes budgétaires du traité de Maastricht et du Pacte de stabilité et

de croissance. Les dépassements de la valeur de référence de 3 % du PIB pour les déficits publics ont été répétés et persistants dans plusieurs pays et ont permis de tirer la conclusion qu'au moins dans les cas en question, la mise en œuvre du Pacte s'est caractérisée par un manque de rigueur et de volonté politique. À des degrés divers, dans les différents pays, les écarts par rapport aux plans budgétaires sont imputables à des prévisions de croissance trop optimistes, des révisions de données ex post, des fluctuations de recettes plus importantes que prévu et des dérapages des dépenses persistants». (Ten years of the Stability and Growth Pact (Dix ans de Pacte de stabilité et de croissance), article du ECB Monthly Bulletin, octobre 2008.)

2.6 Si l'érosion apparente du respect des règles budgétaires qui sous-tendent l'UEM est antérieure à la crise financière mondiale actuelle, on pourrait arguer du fait que les risques de non-paiement de la dette souveraine au sein de l'Union monétaire représentent une seconde phase de la crise. Après une décennie ou plus de croissance du crédit facile, qui est venu gonfler les bulles de l'immobilier et de la construction, les implosions économiques qui s'en sont suivies dans certains États membres ont laissé ces derniers s'enfoncer dans la spirale de la dette. Il semble quelque peu ironique que les gouvernements grec, espagnol et portugais n'aient pas eu à prendre, pendant la crise bancaire, de mesures de sauvetage de leurs systèmes bancaires financées par les contribuables alors que maintenant, les difficultés que pose leur dette souveraine menacent de déstabiliser les banques dans l'ensemble de l'UE. Cela est significatif du fait que les plans de renflouement des banques financés par les contribuables n'ont pas été la cause principale de l'augmentation de la dette publique.

2.7 Pendant la crise du secteur bancaire, on a souvent affirmé que certaines banques étaient «trop grandes pour pouvoir être mises en faillite»; aujourd'hui, on parle d'États membres qui, confrontés à l'aggravation de leur dette publique, sont «trop importants pour se déclarer en défaut de paiement». Alors que les contribuables n'ont accepté qu'avec difficulté la nécessité de sauver des banques qui ne remplissent pas leur mission, c'est un ajustement potentiellement encore plus douloureux des finances publiques de certains États membres qui est aujourd'hui exigé par les marchés obligataires internationaux. L'incertitude générée par la question du non-paiement de la dette publique a également commencé à compromettre l'euro lui-même et a suscité la crainte que la crise ne s'étende à d'autres États membres de la zone euro.

2.8 La crise de la dette souveraine est une crise de confiance pour l'UE en général et la zone euro en particulier. Elle nécessite une solution à la fois politique et financière. Cette crise a remis en question, entre autres, la justesse des dispositifs budgétaires mentionnés précédemment et visant à garantir la stabilité de la monnaie unique. On pourrait arguer non sans fondement que le Pacte de stabilité et de croissance a échoué et que l'Europe doit maintenant élaborer un nouveau cadre budgétaire et monétaire capable de faire face plus efficacement à des résultats économiques catastrophiques, voire au manquement d'un État membre. Dans ce cas de figure, quelle forme pourrait prendre un tel cadre?

3. Autres types de cadres budgétaires et monétaires

3.1 De nouvelles idées ont vu le jour ces derniers mois, tant au niveau de la théorie qu'à celui de la mise en œuvre des politiques. L'une des propositions intéressantes avancées pour faire face à la crise de la dette souveraine et s'attaquer à la question du non-paiement de cette dette est la création d'un Fonds monétaire européen (FME) ⁽²⁾. L'argument qui sous-tend cette proposition est que le Fonds monétaire international (FMI) n'a pas l'expérience d'une situation dans laquelle un pays membre d'une union monétaire risque de ne pouvoir rembourser sa dette et que l'UE disposerait de mécanismes de mise en œuvre plus puissants si un FME était opérationnel.

3.2 La notion de Fonds monétaire européen devrait être envisagée comme une réponse politique similaire à celles formulées lors du récent krach financier, quand l'objectif était de prévenir la faillite de grandes institutions financières. Tandis que l'Union européenne émerge de la crise bancaire, le débat politique s'est focalisé sur des réformes permettant le «défaut ordonné» des institutions financières et l'autofinancement de fonds de sauvetage pour les grandes banques connaissant des difficultés de solvabilité. En d'autres mots, après avoir stabilisé les systèmes financiers, les responsables politiques européens s'efforcent maintenant de garantir qu'à l'avenir, ce soit les institutions financières et non les contribuables qui déploient l'essentiel de l'effort en période de crise. Les propositions de réforme bancaire portent notamment sur l'augmentation des ratios de fonds propres, une surveillance plus étroite, le plafonnement des bonus bancaires et l'élaboration de «dispositions testamentaires». S'agissant de l'UEM, il importe pour défendre la monnaie unique de renforcer également le système afin qu'il puisse faire face à l'instabilité générée par les non-paiements ou les manquements de l'un de ses membres.

3.3 Les initiateurs de l'idée d'un FME font valoir que la mise en place d'un tel dispositif serait conforme à la notion de coopération renforcée établie dans le Traité et pourrait ainsi ne pas nécessiter de modifier celui-ci. Dûment conçu, ce fonds permettrait de remédier aux déficiences de l'architecture de l'UEM causées par les échecs du Pacte de stabilité enregistrés à ce jour et au manque de crédibilité apparent de la clause de non-renflouement.

3.4 Comment un tel fonds serait-il financé? Pour limiter le problème du risque moral auquel sont aujourd'hui confrontées l'Allemagne et la France s'agissant du cofinancement du train de mesures d'urgence pour la Grèce, seuls les pays ne respectant pas les critères de Maastricht contribueraient au financement du FME. Leur taux de participation serait déterminé en fonction de deux règles:

- 1 % annuellement du montant de l'endettement excessif, qui est défini comme la différence entre le niveau effectif de la dette publique (à la fin de l'année précédente) et la valeur de

référence de Maastricht de 60 % du PIB. Pour la Grèce, dont le ratio d'endettement est de 115 %, le taux de participation au FME serait de 0,55 % du PIB;

- 1 % du déficit excessif, à savoir de la part du déficit, sur une année donnée, dépassant la valeur de référence de Maastricht de 3 % du PIB. Dans le cas de la Grèce, le déficit de 13 % du PIB donnerait lieu à une contribution au FME équivalant à 0,10 % du PIB.

Pour l'année 2009, la contribution totale de la Grèce aurait représenté 0,65 % du PIB, ce qui est largement inférieur aux coûts des mesures d'austérité mises en place aujourd'hui.

3.5 En outre, le FME pourrait emprunter sur les marchés et disposerait de la sorte de ressources suffisantes, en plus des contributions collectées, pour faire face à toutes les obligations. Le FME pourrait intervenir pour apporter une aide financière soit en liquidant une partie de ses avoirs, soit en apportant des garanties aux émissions de titres de dette par un État membre. À titre d'exemple, avec le recul et en se basant sur les mécanismes de financement proposés, le FME aurait déjà pu accumuler 120 milliards d'euros de réserve depuis le lancement de l'UEM. Alliés à des niveaux appropriés d'emprunt sur le marché, ces fonds suffiraient au financement du sauvetage de n'importe quel petit pays membre de la zone euro.

3.6 S'agissant du respect de la discipline, l'UE dispose de plusieurs options: l'interruption de l'aide relevant des Fonds structurels, le retrait des garanties de nouveaux financements, voire l'exclusion du marché monétaire de la zone euro. Ces sanctions seraient appliquées progressivement, étant donné la sanction économique considérable qu'elles génèrent chacune sur les États membres qui ne mettent pas en œuvre les programmes de réformes convenus préalablement.

3.7 Parmi les avantages du FME proposé figure sa capacité à gérer un «défaut ordonné» d'un État membre de la zone euro qui ne se conformerait pas aux dispositions d'un programme de réformes. En comparaison avec les incertitudes liées au réaménagement de la dette sur les marchés obligataires internationaux, le FME pourrait proposer aux détenteurs de la dette souveraine de l'État membre en défaut de paiement d'échanger cette dette au taux d'escompte normal contre des titres de créances sur le FME. Cela permettrait de limiter à la fois les dérèglements provoqués par le non-paiement et les pertes encourues par les institutions financières.

3.8 Les défenseurs du FME arguent qu'un tel dispositif comporte des avantages considérables que n'offre pas un simple recours au FMI. Le FME pourrait gérer le défaut de paiement ordonné d'une dette publique en minimisant les effets d'entraînement perturbateurs sur les marchés obligataires et les autres marchés financiers. Conformément aux leçons tirées de la crise bancaire, il y a lieu aujourd'hui d'adapter la politique non seulement pour prévenir une nouvelle crise éventuelle, mais aussi pour s'y préparer, ce qui vaut pour la crise de la dette publique. Une fois cette crise passée, l'Europe devra se préparer à ce qu'elle se reproduise.

⁽²⁾ Le détail de cette proposition est présenté dans D. Gros et T. Mayer, «How to deal with sovereign debt default in Europe: Towards a Euro(pean) Monetary Fund» (Quelle solution pour le problème du non-paiement de la dette publique en Europe: vers un Fonds monétaire européen). Policy Brief No 202, Centre for European Policy Studies, mai 2010. De nombreux arguments figurant dans le présent document sont tirés de cette contribution pertinente.

3.9 Un autre ensemble d'idées intéressantes porte sur la tension découlant du double impératif de relancer les économies européennes et de réduire les dettes publiques. Des études ont indiqué que, dans la zone euro, les disciplines budgétaires des critères de Maastricht et du Pacte de stabilité et de croissance ont freiné la croissance économique par rapport aux États-Unis et au Royaume-Uni⁽³⁾. Il est ironique que la crise financière ait commencé aux États-Unis et que la réaction politique privilégiée dans ce pays ait été une énorme impulsion budgétaire et monétaire anticyclique. La politique macroéconomique de la zone euro a souffert de l'inertie causée par un choix politique privilégiant la stabilité monétaire au détriment de la croissance. Si cette option pouvait se comprendre dans le cadre d'une politique visant à asseoir la crédibilité de la monnaie unique et de la BCE, elle pourrait être considérée aujourd'hui comme une entrave potentielle à la relance économique. On peut en effet légitimement faire valoir qu'un assouplissement des limites fixées par le Pacte de stabilité et de croissance pourrait contribuer à stimuler une relance de l'économie et à mettre un terme à la crise de la dette.

3.10 Certains estiment que toute réponse politique ou institutionnelle à la crise de la dette souveraine devrait s'attaquer aux problèmes liés à la réduction de la dette sans mettre en péril les objectifs du plan européen pour la relance économique. Une manière d'y parvenir pourrait être de combiner un processus de réduction de la dette à un renforcement des investissements en vue de contrer les effets déflationnistes de la réduction de la dette. Cette proposition se fonde sur le Livre blanc «Croissance, compétitivité, emploi» de Jacques Delors, publié en 1993, et a pour pierre angulaire la possibilité de transférer la dette. Ainsi, une partie de la dette publique de chaque État membre serait transférée en obligations de l'Union européenne. Le transfert obligerait toujours les États membres à assurer le service de la part de leur dette transformée en euro-obligations. Cette possibilité ne serait dès lors ni une annulation de dettes, ni un moyen pour les États membres confrontés à des problèmes d'endettement d'emprunter davantage, mais contribuerait plutôt à réduire les coûts liés au service de la part de dette transférée. Les défenseurs de la proposition en question font valoir qu'elle pourrait être mise en œuvre dans le cadre des orientations actuelles du Traité. Parallèlement au transfert de dette, il est également proposé que la Banque européenne d'investissement (BEI) et les institutions financières nationales empruntent davantage pour financer le plan européen pour la relance économique et atténuer une diminution des revenus salariaux et un ralentissement des échanges commerciaux résultant d'une réduction drastique de la dette⁽⁴⁾.

3.11 La réponse officielle à la crise de la dette a été définie à la suite de la réunion extraordinaire du Conseil qui s'est tenue le 9 mai 2010. Elle prévoit notamment la mise en place d'un Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), sur la base de l'article 122, paragraphe 2 (événements exceptionnels)

⁽³⁾ Voir Fitoussi, J.P. et F. Saraceno: «Europe: How deep is a Crisis? Policy Responses and Structural Factors Behind Diverging Performances» (L'Europe, quel est le degré de gravité de la crise? Réponses politiques et facteurs structurels derrière les écarts de performances). Journal of Globalisation and Development. Volume 1 Issue 1 Berkeley Electronic Press. 2010.

⁽⁴⁾ Pour une présentation complète de ces propositions, voir Holland, S.: «A European Monetary Fund, Recovery and Cohesion» (Un Fonds monétaire européen, relance et cohésion) dans Insight, <http://www.insightweb.it/web/node/136> (consulté le 10.6.2010).

du TFUE et d'un accord intergouvernemental entre États membres de la zone euro. Le MESF dispose de 60 milliards d'euros et fonctionne selon des modalités similaires à celles du FMI. De plus, une entité ad hoc, ci-après dénommée Fonds européen de stabilité financière (FESF), a été établie. Cette structure sera maintenue pendant trois ans et disposera d'un maximum de 690 milliards d'euros pour soutenir les États membres de la zone euro confrontés à des difficultés financières exceptionnelles. En outre, la Banque centrale européenne (BCE) a commencé à intervenir sur les marchés obligataires en acquérant la dette de gouvernements connaissant de graves difficultés financières.

3.12 Plusieurs aspects importants ressortent de ces dernières évolutions. Premièrement, il s'agit là d'un choix financier coûteux: l'État membre concerné remboursera, par l'intermédiaire de la Commission, la totalité du capital et des intérêts. De ce point de vue, le MESF n'est pas un mécanisme de renflouement et est dès lors compatible avec l'article 125. Deuxièmement, le MESF et le FESF sont constitués de lignes de crédit et non de lignes budgétaires, et les décisions en la matière ne sortent donc pas du cadre de la décision relative aux «ressources propres». Troisièmement, si les activités du FESF sont prévues pour trois ans, leurs effets pourraient perdurer plusieurs années au-delà de cette période si l'échéance des obligations qu'il émet la dépasse. Quatrièmement, il est envisagé que l'ensemble des États membres garantissent les obligations émises par le FESF jusqu'à hauteur de 120 %. Cette dette devrait ainsi se voir octroyer la note AAA, ce qui minimiserait le coût de son service⁽⁵⁾. Enfin, le MESF constitue la preuve tangible que l'UEM repose en dernier ressort sur la solidarité européenne.

3.13 Les mois à venir seront décisifs pour déterminer si les propositions relatives au MESF seront efficaces ou non pour lutter contre la crise de la dette que nous traversons. Leur succès dépendra du degré de mise en œuvre, par chaque État membre, des ajustements budgétaires exigés par l'UE et le FMI. L'UE a réaffirmé sa volonté de renforcer la discipline budgétaire et de définir un cadre permanent de résolution de crise. Ce dernier a pu nourrir les spéculations sur la pérennisation éventuelle du MESF et du FESF, ce qui pourrait s'avérer difficile à réaliser dans la mesure où une telle décision nécessiterait l'approbation à l'unanimité de tous les États membres. Si l'on peut parfaitement comprendre que l'absence de toute proposition de fond visant à parer l'éventualité d'une cessation de paiement reflète le refus des décideurs politiques d'envisager cette situation, il n'en reste pas moins que cette absence ne fait en rien obstacle à cette éventualité.

4. Enseignements à tirer

4.1 Il apparaît de plus en plus clairement que la crise de la dette souveraine aurait pu être évitée si les États membres et l'UE avaient exercé une meilleure gouvernance. Il est impératif de ne pas répéter les erreurs du passé dans ce domaine. À cette fin, le groupe de travail sur la coordination de la politique économique a annoncé une série de mesures visant à renforcer le contrôle budgétaire, conformément au Pacte de stabilité et

⁽⁵⁾ Le 21 septembre, chacune des principales agences de notation de crédit a déclaré vouloir accorder la notation «AAA» aux dettes émises par le MESF.

de croissance. Ces mesures concernent notamment l'examen des projets de budget des États membres par des pairs, l'application rapide de sanctions en cas de dépassement des limites de 3 % et de 60 %, le lancement de la procédure de déficit excessif si la dette n'est pas réduite dans les délais et une indépendance accrue des offices nationaux de statistiques par rapport aux pouvoirs publics nationaux.

4.2 Le rôle joué et l'attitude adoptée par les principales agences de notation tout au long de la crise financière et de la crise de la dette ont été pour le moins douteux ⁽⁶⁾. La chancelière Merkel a proposé la création d'une nouvelle agence de notation européenne indépendante, qui concurrencerait les trois grandes ⁽⁷⁾. Il a également été suggéré qu'Eurostat devrait être habilité à émettre des notations concernant les finances publiques des États membres. Si Eurostat avait été doté de ces compétences, il aurait pu tirer plus tôt la sonnette d'alarme concernant la crise de la dette grecque ⁽⁸⁾.

4.3 La Commission a été critiquée pour son manque de vigilance et d'anticipation en matière de garantie de la qualité des données nationales relatives aux finances publiques. Cet aspect renvoie aux problématiques plus larges de la surveillance, de l'examen et de la conformité qui sont au cœur de l'échec des mécanismes du Pacte de stabilité et de croissance. Toute solution à plus long terme devra impérativement traiter ces questions efficacement.

4.4 Bien qu'il n'y ait pas eu de plan de renflouement des banques financé par le contribuable en Grèce, en Espagne et au Portugal, l'ampleur de ces plans dans d'autres pays de l'UE et aux États-Unis a contribué à générer une pression sans précédent sur les marchés des obligations d'État et a précipité la crise. Il est essentiel de mettre en œuvre des réformes efficaces du système bancaire mondial qui soient à-même de prévenir le retour d'une telle instabilité financière, économique et sociale.

Bruxelles, le 21 octobre 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ Pour une discussion globale sur les déficiences des agences de notation, voir le rapport de la Commission fédérale américaine des opérations de Bourse: (SEC) «Summary Report of Issues Identified in the Commission Staff's Examinations of Select Credit Rating Agencies» (Rapport de synthèse des questions soulevées par l'examen par la Commission de grandes agences de notation de crédit). <http://www.sec.gov/news/studies/2008/craexamination070808.pdf> (consulté le 10.6.2010)

⁽⁷⁾ Le Irish Times rapporte que la chancelière allemande aurait déclaré que cette agence ne serait «naturellement pas dépendante politiquement» mais fonctionnerait «dans un esprit d'économie durable qui ne serait pas à ce point axé sur le court terme», Irish Times, 21 mai 2010.

⁽⁸⁾ Au cours de notre visite à Eurostat, nous avons été informés du fait qu'Eurostat avait à plusieurs reprises mis en garde concernant la crise de la dette publique et le déficit élevé de la Grèce sans que personne n'y prête attention.

Avis du Comité économique et social européen sur «Les relations transatlantiques et la promotion internationale du modèle social européen» (avis d'initiative)

(2011/C 51/04)

Rapporteuse: M^{me} BATUT

Le 14 juillet 2009, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Les relations transatlantiques et la promotion internationale du modèle social européen».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 septembre 2010.

Compte tenu du renouvellement du mandat du Comité, l'assemblée plénière a décidé de se prononcer sur cet avis au cours de la session plénière d'octobre et a désigné M^{me} BATUT, rapporteure générale, conformément à l'article 20 du règlement intérieur.

Lors de sa 466^e session plénière du 21 octobre 2010, le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 110 voix pour, 34 voix contre et 16 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se situe dans le cadre de l'intégration progressive du libre marché euro-atlantique et souhaite approfondir les relations euro-américaines et en particulier mettre l'accent sur le plan social pour anticiper les conséquences de l'achèvement de cette intégration économique transatlantique, de sorte que les deux sociétés, l'américaine et l'européenne, en tirent profit de façon égale, et en ressortent plus compétitives ensemble, en particulier face aux économies émergentes.

1.2 Tenant compte du fait que les données économiques et sociales regroupées sous le vocable de «modèle social européen» (MSE) représentent un système unique au monde qui sert de base à un développement fructueux ⁽¹⁾ et, dans la crise mondiale actuelle, de puissant amortisseur pour les populations touchées, le CESE rappelle que les signataires du traité de Lisbonne ont choisi d'assurer la promotion de ce modèle; il souhaite que, dans le dialogue transatlantique, soit développée la légitimité:

- 1) de l'identité européenne,
- 2) des valeurs et de la culture de l'Europe, incluant la protection de l'environnement,
- 3) du CESE, qui représente à travers ses membres la société civile organisée de l'Union.

1.3 Les systèmes de protection sociale collective, les services publics, le dialogue social résument le «modèle social européen». **Le CESE invite toutes les institutions de l'Union non seulement à représenter mais à promouvoir en toutes circonstances et particulièrement dans le dialogue transatlantique, ce modèle dont se réclament leurs citoyens.**

1.3.1 Placer le volet social à titre général au rang des priorités de l'UE permettrait d'ailleurs aux Européens d'être présents et mieux armés pour le faire dans les dialogues existants, dans le TEC, comme dans le TALD ⁽²⁾.

1.3.2 Pour que les valeurs sociales de l'Union soient mieux connues aux États-Unis, et qu'une meilleure compréhension des deux rives de l'Atlantique conduise à terme la convergence dans le progrès de leurs intérêts sociaux et pour plus de compréhension sociale, le CESE souhaite que l'Union diffuse de l'information à l'égard de la société civile américaine sur le MSE. Le TEC et le TALD pourraient en être le vecteur. Pour le CESE, «promouvoir» le MSE ⁽³⁾ passe par la mise en place d'une plus grande visibilité de l'UE aux États-Unis.

1.4 Le CESE préconise qu'outre de nouvelles régulations financières, la zone euro-atlantique se dote de normes communes sur les agences de notation et de nouvelles règles de concurrence plus respectueuses des intérêts des citoyens. Il attend de l'Union des positions fortes qui garantissent leur niveau de vie, et du dialogue transatlantique qu'il développe l'écoute des sociétés civiles des deux rives.

⁽¹⁾ L'augmentation du PIB des États membres depuis la création de l'UE en témoigne; de plus, voir ndbp N° 6.

⁽²⁾ TEC ou CET: Conseil économique transatlantique; TALD: Transatlantic Labour Dialog, dialogue des syndicats.

⁽³⁾ J.O. C 309 du 16.12.2006, p. 119-125.

1.5 Il s'agit de valoriser le dialogue des sociétés civiles organisées et celui du monde du travail tant en interne que dans le cadre des relations avec les représentants des entreprises, en commençant dans les organes euro-américains existants. La Commission européenne, qui a augmenté son aide au dialogue de 600 000 à 800 000 euros pour 2011/2012, pourrait en être le facilitateur. **Le CESE serait prêt à assurer avec des homologues américains la structuration d'un conseil euro-américain de la société civile.** Les voies sont à trouver entre les deux sociétés civiles pour donner la parole aux salariés et développer l'information - consultation, surtout dans cette période critique après le krach financier de 2008. Le CESE est d'avis que plus de dialogue, civil comme social, et de transparence, auraient pu éviter cette crise qui dure depuis trois années.

1.5.1 Le Dialogue transatlantique doit avoir dans ses objectifs d'apprendre mutuellement l'un de l'autre et de contribuer concrètement à la promotion des droits de l'homme, politiques et civils mais aussi économiques et sociaux. Les droits économiques et sociaux des citoyens devraient être présentés par l'Union dans le dialogue transatlantique comme constitutifs de ses propres positions.

1.5.2 Le CESE estime que le dialogue Europe/États-Unis s'enrichirait de traiter des questions sociales si fondamentales pour la cohésion des sociétés des deux rives: par exemple l'éducation, initiale et tout au long de la vie qui sont de compétence nationale mais aussi «fédérale», et sont si nécessaires à l'économie de services fondée sur la connaissance dans les deux sociétés. En premier lieu il conviendrait, dans l'objectif de créer des emplois et de faire progresser le niveau de vie des Européens, de prioriser sur l'agenda politique la question des investissements productifs et de l'innovation, domaine dans lequel les États-Unis ont développé une capacité de création et de promotion très en avance sur l'Europe.

1.5.3 Le CESE estime que des indicateurs établis en commun permettraient d'évaluer et comparer les situations sociales et de travail des deux parties au Dialogue.

1.6 Le CESE considère la question des migrations comme importante pour les démocraties et souhaite qu'elle fasse l'objet du Dialogue social transatlantique, qui pourrait impliquer le Forum européen de l'Intégration (FEI).

1.7 Le CESE estime que le dialogue transatlantique peut accélérer les prises de conscience dans le sens d'une plus grande durabilité et de la protection de l'environnement, et qu'il y a là un rôle à jouer par les deux sociétés civiles et par leurs consommateurs.

1.8 Le CESE veut être innovant pour inclure de manière institutionnelle les représentants de la société civile organisée

dans le dialogue transatlantique. Il estime qu'il manque à l'Union, d'être enfin «européenne» sur le plan social dans ce dialogue. Le CESE préconise que toutes les phases des dialogues transatlantiques prennent en considération la dimension sociale.

1.9 Par l'adoption d'un programme de coopération et l'établissement du TEC ⁽⁴⁾, les deux parties se sont engagées à accélérer la mise en place d'une véritable intégration pour «réaliser un marché transatlantique unifié d'ici à 2015» ⁽⁵⁾. Les obstacles sont nombreux, notamment législatifs, mais l'objectif est affiché, et le CESE, souhaite anticiper pour s'assurer que les choix européens historiques qui ont façonné son modèle social ⁽⁶⁾ ne disparaîtront pas. Les sociétés européenne et américaine, qui se ressemblent par les valeurs auxquelles elles se réfèrent ne sont pas si socialement «intégrables». Si les Européens reconnaissent la nécessité d'adapter certains aspects de ce modèle en raison de la crise économique en cours, c'est pour mieux en sauver les principes sur le long terme.

2. Intégration économique

2.1 Les États-Unis sont le moteur de l'ensemble économique nord-américain déjà créé par l'accord ALENA. Les pays membres de l'Union européenne et les États-Unis produisent ensemble 60 % du PIB mondial, assurent 40 % du commerce mondial et 62 % du stock des investissements directs. De part et d'autre, 7 millions d'emplois dépendent des relations transatlantiques.

2.2 Dans une étude ⁽⁷⁾ publiée avant que chacun des deux ne sombre dans la crise, l'OCDE estimait que l'intégration totale des deux économies pourrait produire 3 % de croissance pour chacun des partenaires donnant un leadership économique aux deux sur presque tous les autres pays du monde.

2.3 Le CESE estime que la crise pourrait transformer les relations euro-américaines et qu'il est urgent d'encourager dans le cadre du TEC et du TALD une discussion des partenaires sociaux sur les modèles. La crise va peut-être retarder l'intégration et laissera du temps pour explorer ensemble des domaines

⁽⁴⁾ Accord signé à la Maison Blanche par G.W.Bush, A. Merkel et J.M. Barroso.

⁽⁵⁾ PE, Résolution «L'état des relations transatlantiques suite aux élections aux États-Unis», 26 mars 2009.

⁽⁶⁾ Modèle social européen, rappels: voir Préambule du Traité de Lisbonne «Confirmant leur attachement aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont définis dans la Charte Sociale Européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, et dans la Charte Communautaire des Droits Sociaux Fondamentaux des Travailleurs de 1989...»; voir TUE, articles 3, 6, 32; voir TFUE, art. 9 et Titre X; voir Traité de Lisbonne-Charte des droits Fondamentaux, articles 28, 34, 35, 36.

⁽⁷⁾ OCDE, Département des affaires économiques, 2005, «Les bénéfices de la libéralisation des marchés de produits et de la réduction des barrières aux échanges et aux investissements internationaux: le cas des États-Unis et de l'Union européenne».

comme l'utilité des institutions de dialogue, peu présentes aux États-Unis, ou la question de l'immigration, à laquelle les deux blocs ont à faire face tant sur le plan sociétal que de l'emploi, comme palliatif au vieillissement démographique (réservoir de main-d'œuvre.

2.4 Il est généralement admis que les plans de relance de l'Union européenne et des États-Unis n'ont pas de commune mesure, mais que leurs conséquences dans les deux cas ont été les mêmes, celles de creuser les déficits publics, de renforcer l'action publique, et de voir s'intensifier la demande de contrôles et celle de réorientation de la redistribution des richesses. Ces différences et convergences pourraient alimenter le dialogue du TALD et celui de la structure bilatérale consultative à créer.

2.4.1 Les conséquences de la crise sont débattues à haut niveau (sommets UE/US) de même que de nombreux autres sujets dans le cadre des dialogues existants entre la Commission et ses interlocuteurs de l'administration américaine et ses agences en matière de finance, d'économie et de marchés domestiques. La société civile pâtit en Europe du manque de réglementation sur les pratiques bancaires et agences de notation⁽⁸⁾, et sur leur manque de transparence. De plus, elle paye les plans de relance et, alors que l'un des objectifs du traité est de «promouvoir le progrès économique et social» des peuples européens, les citoyens voient se réduire leurs protections sociales estimées trop coûteuses. Ce sont les systèmes financiers qui ont failli et causé de graves dommages à l'économie réelle. Ils ont ajouté des difficultés à celles des systèmes sociaux qui venaient déjà du manque de croissance et d'emploi. Le CESE, conscient que le protectionnisme n'est pas synonyme d'emplois, est favorable au commerce et à l'investissement sans entrave, pour autant que les droits sociaux ne soient pas oubliés. Mais le rétablissement de la confiance qui revêt une haute priorité doit se faire par de nouvelles et intelligentes régulations des marchés financiers. Le CESE tient également pour prioritaire dans le dialogue transatlantique la promotion de la dimension sociale dans l'économie et le commerce. Le CESE souhaite que les représentants de l'Union aux dialogues transatlantiques dans leur rôle de représentants des citoyens, continuent d'assurer la promotion du MSE dans les questions économiques et de commerce. La Commission pour ce qui la concerne agit dans le respect du traité et assure la mise en œuvre de ses dispositions.

2.4.2 Le CESE estime utile que les liens économiques entre les deux rives de l'Atlantique soient renforcés et que la solidarité économique soit instaurée entre les États membres de l'Union. Il estime que ces deux éléments favoriseraient le retour de la

croissance et du développement de l'économie, à parité avec le développement du volet social européen. Ainsi les Européens auraient-ils de la matière à traiter dans le dialogue des sociétés civiles.

2.5 Le projet d'intégration du marché transatlantique⁽⁹⁾ est mal connu du citoyen. L'expérience de l'intégration nord-américaine ALENA-NAFTA n'avait réservé qu'une place résiduelle aux volets social et environnemental, sans chercher à favoriser l'emploi de part ni d'autre. L'évaluation est nécessaire: aux USA-Canada-Mexique l'environnement s'est dégradé, les salaires ont chuté, les emplois se délocalisent vers la Chine. Le fait de l'intégration européenne a de son côté produit de la richesse (augmentation du PIB) mais fermé les mines et les chantiers navals, perdu l'industrie métallurgique et les textiles, restructuré des secteurs entiers y compris la pêche, l'agriculture, l'automobile. Mais dès le Marché commun étaient organisées certaines compensations. Le CESE souhaite pouvoir anticiper et dialoguer sur les conséquences environnementales (exemple: OGM) et sociales de l'intégration en cours. Certaines se sont déjà produites: emplois dans le cinéma, protection des données privées dans SWIFT.

3. Les effets possibles de l'intégration transatlantique

3.1 Les structures économiques et commerciales de l'UE et des États-Unis sont assez proches. Le premier effet à attendre serait plutôt une intensification de la concurrence, qui porterait moins sur les coûts que sur la quantité, la qualité et la différenciation des produits. Le taux de change du dollar permet aux États-Unis de regagner en compétitivité à l'export. Les taux d'intérêt sont plus faibles aux États-Unis, et la FED est plus réactive que la BCE. En l'absence de changement radical, la zone euro n'aurait pas actuellement la capacité de réaction nécessaire pour évoluer dans un vaste marché transatlantique.

3.2 L'intégration pourrait peser sur les coûts et les conditions de travail, entraîner une précarisation accrue d'autant plus facile que le marché du travail a été flexibilisé, la modération salariale est plus forte, les délocalisations intenses, dans une stratégie de désinflation compétitive. Les Européens redoutent ces pressions à la baisse sur leurs normes sociales, de santé et environnementales, et sur leur niveau d'emplois, leur niveau de vie, alors que l'intégration devrait se faire au bénéfice des deux parties.

⁽⁸⁾ Chapitre 1, J.O.C 277 du 17.11.2009, p. 117-124.

⁽⁹⁾ Ce projet a été présenté conjointement par les commissaires Léon Brittan (commerce extérieur), Martin Bangemann (industrie et télécommunications) et Mario Monti (marché intérieur) en mars 1998, concernait les relations UE/USA, avec quatre volets: - une zone de libre échange pour les services; - l'élimination des barrières techniques au commerce, notamment par des accords de reconnaissance mutuelle; - la libéralisation des marchés publics, de la propriété intellectuelle et des investissements; - éventuellement, la suppression progressive des droits de douane sur les produits industriels d'ici 2010. Repoussé depuis à 2015.

L'augmentation de la performance économique et de la productivité font partie des solutions, mais une partie de ceux qui auront perdu leur emploi ne le retrouveront pas. Les États membres, qui se sont reconstruits après guerre sur un fort consensus socio-économique interne, souffrent déjà des tensions venant des divergences de leurs systèmes respectifs, qui se révèlent cruellement depuis mai 2010 avec la spéculation sur leur monnaie commune.

3.3 Dans le cadre d'une fragmentation accrue des processus productifs⁽¹⁰⁾, les pays émergents pourraient être les grands gagnants de la constitution d'une intégration transatlantique accentuant la concurrence entre les deux plus grandes économies de la zone OCDE. Pour le CESE, c'est l'un des thèmes à débattre en priorité dans les dialogues transatlantiques.

4. Les modalités de l'intégration

4.1 La création d'un bloc euro-atlantique ne peut se faire en maintenant les peuples concernés dans l'ignorance. L'Union pourrait faire œuvre démocratique et valoriser en interne le dialogue citoyen et celui du monde du travail, tout comme dans les organes euro-américains créés à cet usage. La Commission européenne pourrait en être le facilitateur en y consacrant encore plus de moyens que ceux qu'elle vient d'augmenter⁽¹¹⁾; le CESE serait prêt à assurer avec des homologues US la structuration d'un conseil euro-américain de la société civile.

4.2 Le CESE estime que l'intégration transatlantique doit, en application du Traité de Lisbonne, faire l'objet d'une consultation des citoyens. En l'absence de positionnement clair des institutions de la décision sur la promotion internationale du modèle social européen, l'intégration euro-atlantique contient des risques de déconstruction du «pacte social» européen et les citoyens doivent être consultés.

4.3 Le CESE souhaite que dans le dialogue transatlantique soit développée la légitimité:

- 1) de l'identité européenne,
- 2) des valeurs et de la culture de l'Europe, incluant la protection de l'environnement,

⁽¹⁰⁾ La désindustrialisation se poursuit en Europe comme aux États-Unis, où l'emploi manufacturier a été réduit de 30 % au cours de la décennie et la part des États-Unis dans le commerce mondial est passée de 13 % il y a dix ans à 9 %, les délocalisations de productions se poursuivent en UE. Voir sur la durée du travail, étude de Rones & al, 1997- cité dans Revue internationale de l'IRES n° 54-01.2001.

⁽¹¹⁾ En 2009, DG Relex de la Commission européenne a lancé un appel à propositions de 800 000 euros pour des projets de la société civile encourageant le dialogue UE/USA.

3) du CESE, qui représente à travers ses membres la société civile organisée de l'Union.

5. Régulations bancaires

5.1 Des réformes urgentes de l'économie globalisée sont nécessaires. Le CESE déplore que la réforme des institutions financières internationales soit aussi lente, au détriment de la concurrence loyale et du maintien des grands équilibres sociaux.

5.2 Il est urgent de définir ensemble des normes communes sur les agences de notation pour éviter que leur action aient des conséquences négatives⁽¹²⁾: elles donnaient de bonnes notes aux banques qui ont conduit à la crise, et elles donnent maintenant de mauvaises notes aux États en raison de leurs dettes et déficits dus au renflouement des mêmes banques, que vont payer les citoyens. Action des banques et agences de notation, sont deux points dont les sociétés civiles de l'UE et des USA pourraient débattre dans le cadre du dialogue transatlantique.

6. Libertés et les droits de l'homme

6.1 Admis comme principes, ils ne sont pas respectés de la même manière par les deux parties: la liberté d'aller et venir n'est pas encore traitée de façon égale entre tous les Européens et les Américains. Les questions des visas, des passeports, des contrôles de sécurité mériteraient d'évoluer vers plus d'harmonisation sur un modèle défini en commun.

6.2 L'exemple de «SWIFT»⁽¹³⁾ est éclairant: dans sa résolution législative du 11 février 2010⁽¹⁴⁾ le Parlement européen s'était opposé au renouvellement d'un accord relatif au traitement et transfert de données financières de l'UE vers les États-Unis qu'assure la société SWIFT. L'objet était de donner ou non un accès direct aux serveurs européens aux fins de surveillance du terrorisme. Les nouvelles compétences du PE lui ont permis de remettre en perspective ce transfert en vrac vers les États-Unis des données confidentielles des Européens sur leurs mouvements bancaires, qui implique de facto la perte de leurs garanties et protections contenues dans les droits des États membres et de l'Union. Les députés ont voulu que l'Union précise sa

⁽¹²⁾ J.O.C 277 du 17.11.2009, p. 117-124.

⁽¹³⁾ SWIFT: Society for Worldwide Interbank Financial Communications, Société américaine de droit belge qui gère les échanges internationaux de données financières concernant plus de 200 pays.

⁽¹⁴⁾ PE (05305/1/2010REV1-C7-0004/2010-2009/0190(NLE). Accord SWIFT II, PE 8.7.2010 (11222/1/2010/REV1 et COR1-C7-0158/2010-0178-(NLE)).

vision du marché transatlantique en matière de protection des droits. Ils ont préféré s'orienter vers un système contenant plus d'Europe, un nouveau rôle pour Europol, l'exigence d'un droit à réparation pour les citoyens. Même si les garanties aujourd'hui sont incomplètes, l'accord signé le 8 juillet 2010 sera révisable chaque année. Cela va dans le sens du Commissaire Barnier qui souhaite que le marché intérieur «soit au service d'un projet de société, défini collectivement par les institutions européennes»⁽¹⁵⁾. C'est cela que le CESE souhaite aussi par le présent avis, que l'Union affirme sa propre conception du marché transatlantique et promeuve son MSE, dans le respect de son grand voisin américain.

6.3 Le droit à la vie, la bioéthique, les domaines où l'Union a des positions progressistes sont à protéger et à maintenir d'un commun accord hors des accords de commerce.

6.4 Le CESE souhaite que le partenariat transatlantique contribue au respect des droits de l'homme, politiques et civils, mais aussi économiques et sociaux. Les États-Unis ont une immense histoire en faveur des droits civils et politiques, l'Union européenne y a ajouté le développement des droits économiques et sociaux. L'intérêt des deux continents réside dans la volonté politique d'en faire bénéficier tous leurs citoyens et résidents du champ tout entier des droits et possibilités de chaque entité.

7. Droits sociaux

7.1 Le CESE a déjà noté que le Dialogue «social» transatlantique est peu abouti⁽¹⁶⁾. Les droits sociaux semblent être considérés comme inclus dans les termes «droits fondamentaux», mais l'acceptation est en fait celle de droits «civils et politiques».

7.2 Le CESE estime qu'il ne lui suffit pas de se rappeler régulièrement que les États-Unis et l'UE partagent les mêmes valeurs et qu'au-delà de l'économie ils ont en commun la défense de la liberté, de la démocratie et des droits de l'homme. L'Union devrait toujours rappeler dans son action extérieure que les autres droits «fondamentaux» que sont les droits sociaux sont constitutifs de ses propres positions. Ses textes fondamentaux comprennent une «clause sociale horizontale» qui prévoit la prise en compte, tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre de ses politiques, des «exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine»⁽¹⁷⁾.

7.3 C'est en effet «l'État social», les systèmes sociaux et le respect des droits sociaux, inhérents aux droits de l'homme qui identifient l'Europe depuis les autres continents.

Le MSE combine protection des libertés publiques, mécanismes de l'économie sociale de marché, et volontarisme de l'action publique. Il se compose de trois piliers, les systèmes de protection sociale collective, les services publics, le dialogue social. Il résume en quelque sorte le «mode de vie européen». Le CESE déplore qu'il ne fasse pas l'objet d'une promotion en tant que telle de la part de l'Union. Tous ces aspects sont évoqués dans le traité de Lisbonne. Ce modèle doit être politiquement valorisé dans une approche «Europe=Bien-être pour tous» y compris dans les négociations transatlantiques. Le CESE estime que l'Union doit revendiquer que les éléments de cet État social soit au centre des discussions euro-atlantiques car ne pas le faire serait dommageable pour les citoyens, pour l'identité et la diversité européennes.

8. Systèmes de protection sociale

8.1 Les Européens ont accepté une certaine redistribution des richesses nationales par les systèmes nationaux de protection sociale collective, déstabilisée par l'intensification de la mondialisation des échanges. En ne défendant pas le Modèle Social Européen l'UE prend le risque d'en assurer la déconstruction. C'est l'ensemble d'une société qui vit mieux quand le temps de travail limité permet de passer plus de temps avec sa famille, pilier social en Europe; quand de longs congés de maternité et parental sont payés pour un meilleur développement des jeunes enfants, quand les soins lourds sont assurés, les personnes âgées dépendantes aidées: ce ne sont pas des cadeaux des États car les lourds débours ponctuels évités ont été étalés par les cotisations et/ou l'impôt payés par les bénéficiaires au fil des années.

8.2 Aujourd'hui les relations transatlantiques en la matière ne sont pas paritaires. Les États-Unis sont une fédération d'États sans État social (ni fédéral, ni dans les États) mais qui réfléchissent à des changements sociaux (loi fédérale sur l'assurance maladie); l'UE a un État social national dans chaque État membre, mais pas encore pour les trois piliers au niveau «fédéral», lequel recommande des objectifs de convergence par sa méthode ouverte de coordination. Le CESE estime que cette inégalité UE/U/SA ne doit pas s'égaliser par la baisse du MSE. Il s'interroge sur la résistance des droits des États membres dans l'intégration transatlantique, s'il n'y a pas d'action communautaire et de volonté politique de promouvoir le modèle européen, particulièrement dans cette période de crise.

8.3 Le CESE estime que le Dialogue social transatlantique qu'il appelle de ses vœux devrait traiter le défi «ouverture/sécurité» au cœur des évolutions en cours. Il s'agit du bien-être de 300 millions de personnes d'un côté et de 500 millions de l'autre.

⁽¹⁵⁾ Débat organisé le 17.3.10 par Euractiv.fr avec la RP de la Commission à Paris, et le soutien du DTCC, Depositary Trust and Clearing Corporation, in Questions d'Europe N° 165 du 6.4.2010 Fondation Robert Schuman.

⁽¹⁶⁾ J.O. C 288 du 22.9.2009, p. 32-39.

⁽¹⁷⁾ TFUE, article 9.

8.4 Les systèmes sociaux représentent souvent en Europe l'équivalent des budgets des États. La part de 16 % du PIB américain consacrée aux dépenses de santé est importante mais ne procure aux citoyens qu'une couverture inférieure à celle des Européens obtenue à coût moindre (moyenne des pays de l'OCDE: 8,9 % du PIB). Leur masse fait fonctionner l'économie réelle. Ils représentent un amortisseur de crise vital pour l'État et pour les citoyens, sauf quand la prévoyance est individuelle et en fonds financiers privés soumis aux aléas des marchés. Le CESE estime qu'il serait du devoir des autorités de la décision d'empêcher que l'ouverture totale à la concurrence dans le cadre d'une grande zone économique euro américaine intégrée affaiblisse les protections des citoyens. Dans ce sens, le CESE ne peut que se réjouir du succès de l'actuelle présidence américaine pour instaurer un système novateur d'assurance santé aux États-Unis.

8.4.1 La santé

8.4.1.1 L'objectif de l'Union d'une convergence sociale vers le haut assortie d'un principe de non-régression sociale, reçoit l'approbation des citoyens, et doit être maintenu. Les femmes européennes n'accepteraient jamais par exemple de voir reculer leurs droits à des congés de maternité, qui sont si courts aux États-Unis et parfois non payés.

8.4.1.2 Le CESE estime que le dialogue Europe-États-Unis s'enrichirait de traiter de ces questions fondamentales pour la cohésion des sociétés des deux rives. La société américaine s'est fortement clivée sur la proposition d'une protection de la santé réglementée sur fonds socialisés par l'impôt sous contrôle des élus. Le CESE estime que cela montre peut-être un manque d'information sur le modèle européen, qui sans être centralisé au niveau continental offre des garanties solidaires et collectives à tous, y compris aux non-ressortissants par des systèmes de couverture maladie universelle qui contribuent au PIB. Le CESE souhaite que l'Union assure cette information auprès de la société civile américaine. Le Dialogue des sociétés civiles organisées pourrait en être le vecteur.

8.4.2 Les retraites

8.4.2.1 Comme pour les autres volets des systèmes de protection sociale, les différences entre Européens existent, les incidences sur l'économie générale sont importantes. À ce titre, les représentants de la société civile devraient être entendus dans le dialogue euro-américain, en raison des bouleversements que peuvent induire dans leurs niveaux de vie des accords de commerce intégrant les deux communautés.

8.4.3 Le chômage

8.4.3.1 Les États de l'UE ont tous des systèmes publics d'indemnisation du chômage. L'intégration de la zone atlantique porte le risque global, pour des raisons de compétitivité, d'une augmentation de la flexibilité sans plus de sécurité. Les Européens peuvent, comme les Américains, craindre un affaiblisse-

ment de leurs situations⁽¹⁸⁾. La situation des travailleurs aux États-Unis s'est dégradée depuis 1970. Avec la crise, la précarité augmente des deux côtés de l'Atlantique, ainsi que le nombre de travailleurs pauvres («working poors»). Confrontés à une crise économique historique, les deux côtés de l'Atlantique craignent que la situation empire avec une flexibilité accrue. Le CESE est d'avis que la flexicurité peut parfois aider les salariés, quand la sécurité promise est bien au rendez-vous, mais que rien ne peut remplacer un emploi stable procurant un salaire et une retraite décentes. L'Union européenne a une tradition de dialogue social qui sait tenir compte des intérêts respectifs des participants. Elle a des textes sur le dialogue social et des institutions. Cela requiert des organisations d'employeurs et de salariés représentatives et aguerries pour mener les négociations.

9. Services publics⁽¹⁹⁾

9.1 L'éducation

9.1.1 Aux États-Unis, les universités, payantes, sont reconnues comme les meilleures du monde, et recherchées par les Européens tant pour y étudier que pour y enseigner. Comme pour les Européens, le futur de l'emploi est vu par les Américains plus ouvert aux travailleurs bien formés et hautement qualifiés:

«Ils seront les mieux placés pour obtenir des emplois à hauts revenus, alimentant ainsi la prospérité américaine.»

Le nombre d'emplois exigeant un niveau d'études supérieur devrait augmenter beaucoup plus rapidement que celui d'emplois nécessitant des qualifications moindres, la croissance la plus forte étant prévue pour les postes requérant un diplôme universitaire ou professionnel postsecondaire.»

[Bureau exécutif du Président des États-Unis – Conseil des conseillers économiques (CEA), *Jobs of the Future*].

9.1.2 La formation est le pont vers l'avenir. Dans l'UE où l'enseignement est généralement gratuit, la réduction de la place des services publics, et le verrouillage des politiques budgétaires nationales ont fait évoluer la situation vers plus d'inégalités des chances. L'UE avec la stratégie de Lisbonne conseille à ses États membres d'adosser les universités d'abord (cycle d'études supérieures), peut-être les lycées (cycle d'études secondaires) ensuite, aux besoins des entreprises.

⁽¹⁸⁾ «Middle Class in America».

⁽¹⁹⁾ J.O. C 128 du 18.5.2010, p. 97-102.

9.1.3 Le CESE estime que l'éducation pour tous, l'égalité qu'elle procure entre hommes et femmes, et la conciliation vies familiale/professionnelle, devrait garantir toutes leurs chances aux citoyens. Elle pourrait faire l'objet d'échanges et de dialogue entre les sociétés des deux rives, ainsi que l'éducation tout au long de la vie et leurs modes de financement, pour que l'économie de services fondée sur la connaissance bénéficie aux deux sociétés tout en trouvant des voies pour prendre en compte ceux qui ne peuvent y accéder.

9.2 *Accord général sur le commerce des services (AGCS)*

9.2.1 Ce sont les citoyens de l'Union qui se sont battus pour sauver leur industrie du cinéma et le maintien de la spécificité de la culture européenne devant les dangers qu'elle encourait face à la libéralisation mondiale des services. La défense d'identité européenne passe par un renforcement du dialogue des cultures pour conserver la richesse qui naît de la diversité: de nombreux aspects y sont liés, comme les emplois, la sauvegarde du patrimoine, le développement de l'innovation et de la créativité.

9.2.2 La culture n'est pas seulement une marchandise. Le CESE estime qu'elle doit faire partie du dialogue transatlantique des sociétés civiles organisées.

9.3 *Le cas particulier de l'immigration et de l'intégration*

9.3.1 Les deux sociétés vieillissantes ont à gérer leur immigration. Le défi est de concilier vieillissement et besoin de main-d'œuvre, en trouvant le seuil de tolérance pour la cohésion sociale. Celui-ci dépend des politiques d'intégration, qui doivent être vues sur le long terme, dans une approche globale et bidirectionnelle, immigrants/société d'accueil. Les pressions internes et externes sont fortes. Le CESE considère la question des migrations importante pour les démocraties et souhaite qu'elle fasse l'objet du Dialogue social transatlantique, qui pourrait impliquer sur ce point le FEI.

10. Dialogue social

10.1 C'est un des points sur lequel les deux sociétés sont les plus dissemblables. Le dialogue social qui s'est imposé dans l'histoire des Européens a maintenant valeur de culture; il fait défaut aux citoyens américains, leur ôtant des moyens d'être écoutés. Beaucoup de voies sont à trouver entre les deux sociétés pour donner la parole aux salariés et développer l'information - consultation, surtout dans cette période critique après

le krach financier de 2008. Le CESE estime que des normes établies en commun sont nécessaires pour évaluer et comparer les situations sociales et de travail des deux blocs, notamment le temps de travail et les bénéfices sociaux, afin d'avoir une vision claire de la compétitivité de chacun, tant que la mondialisation des échanges utilise les salaires comme variable d'ajustement.

10.2 Dans sa résolution de 2009, le PE envisage une mixité politique avec le Congrès américain, un rapprochement serré des banques centrales US et UE. Cependant les conventions de l'OIT ne sont pas ratifiées aux États-Unis. Une étude⁽²⁰⁾ montre un monde du travail américain où les protections fondamentales comme le droit d'être payé au salaire minimal, le droit d'être payé pour les heures supplémentaires, d'avoir des pauses déjeuner, des indemnités pour accident, de demander des meilleures conditions de travail, sont déniées à un nombre important de salariés.

10.3 Le CESE estime que dans le cadre du dialogue social transatlantique, la part actuellement faite à l'écoute des représentants de la société civile et particulièrement des travailleurs, est trop faible.

11. Environnement

11.1 Une politique américaine engagée pour l'environnement aurait des incidences sur les choix budgétaires et sur l'emploi. Le CESE estime que le dialogue transatlantique peut accélérer les prises de conscience dans le sens d'une plus grande durabilité et qu'il y a un rôle à jouer par la société civile et par les consommateurs dans la «verdisation» de l'économie.

11.2 L'Union et les États-Unis devraient pouvoir inventer ensemble de nouvelles industries autour du besoin d'énergies renouvelables. La Californie et le Portugal ont fait les mêmes choix sur la place à donner au solaire et à l'éolien. Le CESE estime qu'il serait désastreux pour l'avenir des deux puissances d'avoir les idées et ensuite d'utiliser les technologies chinoises (voir le cas du photovoltaïque).

12. Sur le plan institutionnel

12.1 Le précédent avis du CESE sur les relations transatlantiques a évoqué plusieurs évolutions possibles du TALD et du CÉT.

⁽²⁰⁾ Sous la direction d'Annette Bernhardt, doctorat, codirectrice politique du National Employment Law Project NELP (projet de loi sur l'emploi).

12.2 Le CESE voudrait être innovant et inclure de manière institutionnelle les représentants de la société civile dans un dialogue transatlantique des sociétés civiles organisées. Tout dialogue, rapport, étude, accord opéré dans le cadre des relations transatlantiques devrait avoir un chapitre sur les répercussions sociales des mesures envisagées, au-delà de la création

d'emplois. Les États membres n'ont pas encore doté l'Union d'une politique sociale intégrée alors qu'elle a en pratique un véritable modèle commun et qu'elle pourrait faire valoir son point de vue dans le dialogue avec les États-Unis. Elle doit promouvoir son MSE en se donnant une plus grande visibilité aux États-Unis.

Bruxelles, 21 octobre 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

L'amendement suivant a recueilli plus du quart des voix et a été rejeté:

Paragraphe 1.4

Modifier comme suit:

«Le CESE préconise qu'outre de nouvelles régulations financières, la zone euro-atlantique se dote de normes communes sur les agences de notation et de nouvelles règles de concurrence prenant mieux en compte les attentes sociétales plus respectueuses des intérêts des citoyens. Il attend de l'Union des positions fortes qui garantissent Il juge essentiel de faire de la compétitivité une priorité politique absolue afin que de nouveaux emplois soient créés et que les citoyens puissent non seulement conserver mais aussi améliorer leur niveau de vie, et du dialogue transatlantique qu'il développe l'écoute des sociétés civiles des deux rives».

Voix pour:	66
Voix contre:	76
Abstentions:	21

Avis du Comité économique et social européen sur «La rénovation de la méthode communautaire (lignes directrices)» (avis d'initiative)

(2011/C 51/05)

Rapporteur général: **M. Henri MALOSSE**

Corapporteur: **M. Georges DASSIS**

Le 17 décembre 2009, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«La rénovation de la méthode communautaire (lignes directrices)».

Le sous-comité «Rénovation de la méthode communautaire», chargé de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 mai 2010 (rapporteur: M. Henri MALOSSE, corapporteur: M. Georges DASSIS).

Compte tenu du renouvellement du mandat du Comité, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 466^e session plénière des 19, 20 et 21 octobre 2010 (séance du 21 octobre 2010) de désigner M. MALOSSE rapporteur général et a adopté le présent avis par 187 voix pour, 5 voix contre et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 L'Union européenne, malgré des réussites marquantes et un rayonnement grandissant, n'en finit pas de douter et de faire douter d'elle-même. L'Union économique et monétaire, pourtant auréolée du succès de l'euro, est aujourd'hui durement secouée par la crise financière, plus que nulle part ailleurs dans le monde. La stratégie de Lisbonne n'a pas permis à l'Union de se positionner en leader mondial dans l'économie de la connaissance. Face à ces difficultés, les citoyens s'impatientent de plus en plus et sont nombreux à se demander si l'Union se révélera capable de relever les grands défis de notre temps: la mondialisation, le changement climatique, la sortie de crise économique et financière.

1.2 Dans les moments de doute, il est toujours bon de s'en remettre aux «fondamentaux» de la construction européenne. La méthode communautaire qui a fait les «beaux jours» de l'Union européenne doit être rénovée et relancée.

1.3 Le CESE préconise d'appliquer la méthode communautaire aux domaines qui suscitent aujourd'hui les attentes des citoyens: relance de l'économie européenne, dynamisation de nos systèmes d'éducation, d'innovation et de recherche, sécurité des approvisionnements énergétiques, développement durable et lutte contre les fléaux climatiques, promotion de l'égalité des chances et de l'esprit d'entreprise, liberté de circulation et mobilité des personnes dans le respect des droits sociaux, développement de services d'intérêt général de dimension européenne notamment en matière de communications, d'environnement, de santé, de sécurité et de protection civile.

1.4 Cette relance de la méthode communautaire ne pourra s'avérer efficace que si elle s'accompagne des moyens adéquats tels qu'un accroissement conséquent du budget européen, le développement de partenariats publics/privés, une meilleure coordination entre budgets nationaux et européens, la consolidation d'un Fonds monétaire européen.

1.5 Le CESE estime enfin que la méthode communautaire des années 2010 ne peut être celle des années 60 ou 80. Il faut aujourd'hui impliquer et faire participer les citoyens, notamment au travers de la démocratie participative et des acteurs de la société civile. Le CESE revendique ainsi un rôle grandissant pour la société civile européenne dans l'initiative des politiques européennes, mais aussi au niveau de l'évaluation de leur impact afin d'assurer leur mise en œuvre effective ou d'en corriger les effets néfastes.

1.6 Ainsi appliquée aux défis du temps présent et aux attentes des citoyens, dotée des moyens effectifs de mise en œuvre et rénovée par une meilleure participation de la société civile, la méthode communautaire peut et doit redevenir le levier de la relance de l'intégration européenne.

2. Pourquoi rénover la méthode communautaire

2.1 Depuis les débuts de l'aventure européenne, la méthode communautaire a fait l'originalité et le succès de la construction européenne qui a conduit à l'Union européenne d'aujourd'hui. Elle se caractérise par:

- des moyens communs mis au service d'objectifs communs,
- des projets marqués du sceau de l'intérêt général,
- des débats ouverts et démocratiques associant la société civile,
- des décisions prises à la majorité dans le respect du droit,
- un contrôle administratif et juridictionnel effectif de leur mise en œuvre,

— un impact et un relais directs dans les milieux économiques et sociaux.

C'est en s'appuyant sur cette méthode communautaire que l'essentiel des progrès européens a été assuré.

2.2 Les États membres ont conservé des compétences largement dominantes voire autonomes dans les domaines non directement régis par les traités, allant de questions traditionnellement régaliennes touchant la défense, la police, jusqu'à d'autres questions marquées par des caractéristiques politiques, culturelles et historiques spécifiques comme la fiscalité ou les relations sociales. La coopération intergouvernementale en de tels domaines est elle-même un aspect important de la construction européenne qui mériterait aussi d'être analysé pour mesurer son impact réel et évaluer son adaptation aux réalités et enjeux de l'Union européenne d'aujourd'hui.

2.3 La réussite de l'approche communautaire sur les principaux objectifs communs est allée de pair avec le développement économique et l'approfondissement politique du processus d'intégration européenne. Ces réalisations lui ont également assuré une force d'attraction puissante qui s'est révélée sans alternative sur le continent européen avec des élargissements successifs, d'abord à l'ouest tant au nord qu'au sud, puis à l'est avec la chute du rideau de fer.

2.4 Au cours des dernières années, la méthode communautaire a toutefois perdu de sa vigueur et de sa force d'entraînement. La Commission européenne n'a pas toujours semblé avoir ni les moyens ni la volonté de prendre des initiatives à la hauteur des enjeux et des attentes. Aujourd'hui cependant, l'Union européenne est confrontée à de nouveaux défis avec une mondialisation sans cesse plus impitoyable et une crise financière et économique qui met en difficulté de nombreuses entreprises, notamment les PME, et accroît les disparités sociales au détriment d'un nombre croissant de personnes qui sont en situation d'exclusion ou, à tout le moins, en grande difficulté. Les citoyens européens sont rendus de plus en plus méfiants face à une construction européenne dont ils ont l'impression qu'elle leur crée plus de problèmes qu'elle ne leur apporte de solutions.

2.5 Le manque d'impact européen au sommet mondial de Copenhague de 2009 sur le changement climatique et l'incapacité de l'Union à réagir seule face aux difficultés financières d'un des États membres de la zone Euro ont aggravé cette impression de malaise qui a aussi agité les milieux financiers.

2.6 Face à l'accélération du mouvement de mondialisation, l'Union européenne apparaît bien lente et empêtrée dans ses contradictions, ses complexités et ses lenteurs. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le CESE préconise de rénover la méthode communautaire pour réussir une relance indispensable afin que l'Europe trouve sa place sur la scène économique et politique mondiale. Les recommandations du CESE portent notamment sur les questions principales suivantes:

— la mise en valeur de l'identité et de l'intérêt général européens;

— l'adéquation des objectifs et des moyens;

— l'engagement de la société civile.

3. Mettre en valeur l'identité et l'intérêt général européens

3.1 On ne relancera pas la méthode communautaire sans affirmer davantage l'identité commune européenne pour la promouvoir par delà les intérêts nationaux et les diversités. Ainsi, il ne sert à rien de multiplier les prescriptions juridiques pour l'ouverture des marchés publics si les États membres et leurs administrations nationales n'ont aucun incitatif réel à acheter européen, compte tenu des sensibilités de «leurs» contribuables et de la pression de «leurs» entreprises, dès lors que le concept d'«européen» reste assimilé à celui d'«étranger». Pourtant, face à la globalisation, seule une Europe ressoudée sur ses objectifs communs essentiels sera en mesure d'atteindre ceux-ci.

3.2 Ceci suppose notamment la détermination d'un intérêt général communautaire. La Commission devrait davantage stimuler le débat en ce domaine, et ne pas rester en retrait comme on l'a vu encore récemment face à la crise financière et aux difficultés d'un des États membres de la zone euro. Elle paraît trop souvent ménager les susceptibilités immédiates des États membres et des administrations nationales alors que l'intérêt commun bien compris de tous aurait souvent nécessité des solutions qui font appel à la solidarité et à la notion de communauté d'intérêts.

3.3 Il semble de plus en plus difficile pour la Commission européenne de définir et de représenter cet intérêt général européen. C'est pourtant bien là son rôle. Il faut qu'elle retrouve l'élan des années 60 et des années 80. Elle n'est plus seule aujourd'hui et la mise en place d'un nouveau triangle institutionnel avec un Parlement renforcé et un Président désigné du Conseil européen devrait l'encourager à jouer pleinement son rôle d'organe de proposition et de contrôle.

3.4 Le Parlement européen doit jouer désormais un rôle prépondérant dans la détermination de l'intérêt général européen car il représente les citoyens. À ses côtés, les deux Comités consultatifs (CESE et CdR) devraient pouvoir jouer un rôle de levier pour stimuler et conforter les initiatives de la Commission européenne, sans négliger non plus le droit d'initiative citoyenne, ainsi que tous les autres relais de la société civile.

3.5 La rénovation de la méthode communautaire n'aura de sens que si elle s'accompagne d'une révision de la notion de «subsidiarité» qui n'a été interprétée qu'à sens unique, c'est-à-dire comme un instrument pour freiner l'application de cette méthode communautaire et la mise en place de nouvelles politiques communautaires. Une nouvelle approche plus dynamique de ce concept, fondée sur le principe que, pour des raisons d'efficacité et d'économie d'échelle, il va s'avérer de plus en plus souvent qu'il est préférable de transférer au niveau européen ce qui demande des moyens importants: infrastructures, recherche et développement, politique industrielle, défense, politique étrangère, sécurité, lutte contre les fléaux de santé, etc. Les citoyens européens sont à même de le comprendre, à condition que leurs leaders politiques nationaux cessent de leur cacher la vérité.

3.6 Face au fossé grandissant entre citoyens et institutions européennes, il importe que l'Union détermine de nouveaux domaines d'application de la méthode communautaire correspondant à des attentes fortes des citoyens:

3.6.1 Le temps est ainsi venu de développer des services européens d'intérêt général dans les domaines où l'évolution des situations et des enjeux les rend désormais nécessaires: protection civile, aide d'urgence internationale, services de douanes, transports, centres de recherches, réseaux à haut débits, etc. Sur ces nouvelles bases, on pourrait promouvoir des concessions européennes d'intérêt général à travers des partenariats public/privé pour développer les réseaux transeuropéens (transports, énergie, télécommunications) renforçant ainsi la cohésion et la compétitivité de l'Union européenne.

3.6.2 Pour faciliter la vie des citoyens et des entreprises et leur faire prendre conscience de la réalité du marché unique, un certain nombre d'initiatives dont l'utilité d'intérêt général a déjà été identifiée depuis longtemps devraient être enfin prises sans délai: une politique industrielle européenne marquée par des synergies pour faire face à la mondialisation, un statut européen pour les PME, pour les fondations et les associations, un guichet fiscal unique pour les activités transfrontalières des PME, un brevet communautaire. Il faudra également développer une série d'instruments législatifs pour garantir la libre circulation des personnes dans le respect des droits sociaux et des conventions collectives. D'autres initiatives pourraient aussi voir le jour suite à des initiatives citoyennes, relayées notamment par le Parlement et le CESE, notamment en matière de sécurité d'approvisionnement énergétique, de développement durable et de protection des consommateurs.

3.6.3 Comme le CESE l'a souligné à maintes reprises, le choix des directives dans le domaine crucial des marchés publics s'est soldé par un échec très lourd, sans doute le plus grave dans la réalisation du marché unique. Plus de 30 ans après l'acte unique européen, les marchés publics sont encore trop fragmentés. L'empilement de directives européennes très détaillées et de législations nationales additionnelles, ainsi que de multiples dérogations, ont abouti, faute d'esprit communautaire, au maintien du cloisonnement de ce qui représente 15 % du PIB européen. Dans ce domaine, comme dans d'autres où cela s'avérerait pertinent, la Commission européenne devrait privilégier le règlement d'application directe par rapport à la directive dont la mise en œuvre implique une transposition au plan national.

3.6.4 L'Union européenne doit investir davantage sur le «triangle de la connaissance»: éducation, recherche et innovation. L'éducation, dont on sait qu'elle est un élément clé pour le redressement de l'Europe, ne peut rester étrangère à l'Union européenne. Sur la base du succès de l'initiative Erasmus, des programmes plus ambitieux de mobilité, des échanges soutenus au travers d'un réseau européen d'universités, des initiatives

particulières visant à promouvoir des compétences clés, à développer l'esprit d'entreprise et des actions en faveur des publics cibles devraient voir le jour sur le plan européen à travers une nouvelle approche d'intérêt général. En matière de recherche et d'innovation, le 8^e programme cadre européen doit devenir le symbole de la nouvelle Europe et se concentrer sur des domaines tels que les nanotechnologies avec des centres de recherche communautaires, un véritable projet industriel européen et des moyens humains et financiers adéquats.

3.6.5 L'union économique et monétaire devrait s'affirmer comme le noyau central de l'identité et de la cohésion européennes. C'est aujourd'hui loin d'être le cas, comme la dispersion des politiques nationales des pays de l'UE membres de la zone Euro face à la crise économique et financière l'a bien montré. Les membres de la zone euro devraient devenir un laboratoire avancé de l'intégration économique et financière, en développant entre eux des coopérations renforcées créant un effet d'entraînement positif pour le dynamisme et l'efficacité de l'ensemble de l'Union. Le CESE soutient la proposition de la Commission visant à instaurer un «monitorage» des politiques économiques des États Membres. Selon lui ce rôle doit dépasser de très loin un rôle purement comptable de type OCDE et prendre en compte les priorités politiques des citoyens de l'Union, notamment en termes de cohésion sociale, de lutte contre l'exclusion, de création d'emplois et de développement de la créativité et de l'esprit d'entreprise.

3.6.6 L'Union européenne, forte de sa monnaie unique, doit parler également d'une voix unique dans le cadre des concertations économiques et financières internationales, notamment celui du G20 et consolider au niveau européen ses participations au FMI et à la Banque mondiale.

3.6.7 Le renforcement de la politique extérieure européenne est un élément clé du traité de Lisbonne. Il comporte notamment la création d'un service diplomatique, d'un poste de haut représentant (cumulé avec la fonction de vice-président de la Commission) et la création de délégations de l'Union européenne dans les pays tiers remplaçant les délégations de la Commission européenne. Il importe de mettre en œuvre de manière ambitieuse le traité afin que l'Europe parle effectivement d'une seule voix, ait un discours à l'extérieur plus ferme et plus cohérent et, dans le même temps, organise d'une manière structurée sur les plans politique, économique, culturel, scientifique et commercial, une véritable coordination des actions extérieures en lieu et place des petites rivalités qui ne font qu'affaiblir la position de l'Union.

4. Assurer l'adéquation des objectifs et des moyens

4.1 Si beaucoup d'objectifs communautaires n'ont été que partiellement réalisés, c'est souvent faute de détermination quant à leur pleine réalisation, ainsi que d'y avoir consacré les moyens communs nécessaires.

4.1.1 Ainsi, concernant la relance du marché intérieur, le rapport de Mario Monti ⁽¹⁾ émet des suggestions très pertinentes pour assurer enfin sa réalisation effective: dynamisation du réseau SOLVIT, évaluation de la mise en œuvre des directives, implication des administrations nationales, des parlements nationaux et de la société civile, suppression des derniers goulets d'étranglement notamment en ce qui concerne la mobilité des personnes. Le CESE recommande donc que ce rapport, après une consultation adéquate des composantes de la société civile, soit suivi d'un plan d'action précis avec un calendrier de mise en œuvre.

4.1.2 Un appui budgétaire de l'Union, sous la forme appropriée (dotations budgétaires, prêts, partenariats public/privé, etc.), sera nécessaire pour répondre aux nouveaux domaines d'application de la méthode communautaire. Le succès de la CECA en 1951 a été fondé sur une adéquation des moyens par rapport aux objectifs. Le budget actuel de l'Union (moins de 1 % du PIB) est bien trop faible pour réaliser les objectifs attendus par les citoyens dans tous les domaines où celle-ci devrait intervenir par souci d'une meilleure efficacité. Une croissance régulière du budget entre 2013 et 2020 vers un objectif de 2 % du PIB paraît un objectif atteignable et nullement opposable, compte tenu des économies d'échelle, aux exigences de réduction des dettes publiques des États membres – dans la mesure également où le principe de transferts budgétaires du niveau national vers le niveau européen sera compris par les gouvernements et bien expliqué aux citoyens. Il permettrait notamment de financer les besoins en investissements et en grands réseaux, de soutenir le triangle de la connaissance (éducation, recherche, innovation), de renforcer la politique de cohésion et de donner à l'Union les moyens humains et financiers de sa politique extérieure.

4.1.3 Pour financer cet effort d'ici 2020, l'UE aura besoin de ressources propres, ainsi que d'une meilleure coordination entre budgets nationaux et budget européen. Face au déficits grandissants des finances publiques après la crise financière de 2008, il sera facile de démontrer qu'on réduira plus vite la dette, sans pour autant pénaliser la croissance, en mettant en commun ses ressources pour financer des dépenses publiques comme la défense, la sécurité aux frontières, les aides extérieures, la recherche, la politique industrielle, etc. Les États membres doivent manifester leur volonté politique de s'engager sur cette voie.

4.1.4 Face à la crise financière, un premier pas significatif aurait été de créer un véritable Fonds monétaire européen d'intervention et de stabilisation de la zone euro (une sorte de Réserve fédérale européenne) permettant d'affronter de façon solidaire les difficultés rencontrées par l'un des membres de celle-ci. Il aura fallu la chute de l'euro et l'aggravation de la crise dans un État membre, pour que ces États établissent l'embryon d'un tel Fonds et se décident à intervenir, non plus sur un plan bilatéral, mais de manière collective - tout en continuant par ailleurs de requérir l'aide additionnelle du FMI.

4.1.5 De plus, il apparaît clairement que la réalisation des objectifs d'intégration et de cohésion nécessiterait une meilleure

allocation des moyens européens pour appuyer davantage les programmes transfrontaliers, auxquels seul 1 % du budget est consacré, alors qu'ils constituent des points de suture indispensables au bon fonctionnement du marché unique. La réussite de la stratégie 2020 repose tant sur la question des moyens que sur une adhésion effective des citoyens à ses objectifs, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

4.2 L'Europe des 27 ne peut plus se gouverner comme l'Europe des 6. Le triangle institutionnel réserve à juste titre une place plus importante au Parlement européen. Il convient aussi que les institutions et la pratique donnent au plus vite de la consistance au droit d'initiative citoyenne qui doit devenir un véritable instrument de démocratie.

4.2.1 L'extension des compétences communautaires est allée de pair avec l'extension de la procédure de codécision entre le Parlement et le Conseil. Par contre, les traités successifs qui ont organisé ces nouvelles règles n'ont guère adapté en conséquence les procédures de consultation. Le CESE est aujourd'hui saisi de projets de la Commission lorsque débute la procédure de codécision, alors qu'il devrait l'être bien en amont de celle-ci.

4.2.2 Le CESE assurerait plus efficacement son rôle consultatif en étant saisi avant les codécideurs, dès que l'analyse préalable d'impact a été élaborée. Le concept d'avis exploratoire prendrait alors tout son sens. L'avis du Comité pourrait ainsi être joint avec l'analyse d'impact à la proposition de la Commission transmise aux codécideurs. Le rapporteur du CESE devrait également pouvoir être entendu par la commission compétente du Parlement européen.

4.2.3 La Commission devrait également assurer des consultations appropriées lorsqu'elle envisage le retrait d'une proposition précédemment faite, tout particulièrement lorsque celle-ci concerne directement les acteurs de la société civile. Ainsi, la Commission n'aurait pas du retirer sans consultation le projet de statut européen des associations.

4.2.4 En matière de gouvernance, l'Union doit assurer de façon plus active le principe d'égalité entre hommes et femmes en permettant à celles-ci d'accéder en position d'égalité aux centres de décision et de consultation.

4.3 Le traité de Lisbonne a de nouveau étendu le champ des décisions prises à la majorité qualifiée, qui deviennent ainsi la règle du fonctionnement de l'Europe à 27. L'unanimité n'en demeure pas moins encore requise en certains domaines pourtant très liés aux affaires communautaires, comme par exemple la fiscalité. L'expérience indique clairement qu'une telle exigence bloque facilement le fonctionnement de l'Union dans les domaines où l'unanimité existe encore. Il est ainsi pour le moins paradoxal que l'Union n'ait pas réussi, malgré les intentions maintes fois réitérées du Conseil européen, à débloquent l'adoption du brevet communautaire, toujours soumise à l'unanimité, alors même qu'elle ambitionnait de devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde !

⁽¹⁾ Une nouvelle stratégie pour le marché unique au service de l'économie et de la société européenne – Rapport au Président de la Commission européenne présenté par Mario Monti le 9 mai 2010.

4.3.1 Plusieurs précédents indiquent pourtant que la méthode communautaire a parfois permis de trouver, quand il le fallait, des moyens pour contourner l'obstacle de l'unanimité. Ainsi, le protocole social et la charte des droits sociaux fondamentaux ont-ils pu être déjà engagés à 11, le Royaume-Uni n'ayant rejoint les autres qu'ultérieurement. Ne pourrait-on s'inspirer d'une telle flexibilité dans d'autres domaines où le problème d'un blocage se pose aujourd'hui, comme le brevet communautaire ou l'harmonisation de l'assiette fiscale des sociétés?

4.3.2 L'UEM est sans doute un bon exemple d'une coopération renforcée réussie, qui a démarré autour d'un groupe limité de pays tout en étant ouverte à ceux qui ont la capacité de s'y intégrer. Mais l'Eurogroupe n'est toujours pas parvenu, face à une Banque centrale européenne à caractère fédéral, à développer une gouvernance économique commune à la hauteur de l'union monétaire. Le retard engrangé au cours des années 2000 est aujourd'hui préoccupant. À défaut d'être progressivement résorbé au cours de la nouvelle décennie 2010, il met en danger la cohésion, la compétitivité et les emplois de la zone euro, sans oublier bien sûr la pérennité même de l'euro. Pour y remédier, il faudrait impérativement revoir le fonctionnement de l'Eurogroupe dans un sens d'efficacité et de transparence, notamment en faisant en sorte que les chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro se réunissent régulièrement (et pas seulement en situation de crise) et en élargissant les réunions aux autres ministres concernés par la tenue de l'euro: affaires sociales, industrie, etc.

4.4 Avec une Europe de 27 États membres, la question de la transposition correcte des directives et de l'euro-compatibilité des politiques nationales prend bien sûr une dimension clé. Rien ne sert de faciliter l'adoption des directives si les États membres renâclent à les mettre en œuvre dans les délais prescrits ou surajoutent des dispositions nationales superfétatoires.

4.4.1 La Commission devrait développer ses tableaux d'affichage de la transposition des directives qui permettent une pression souvent efficace sur les États membres en situation fautive. Les différentes composantes de la société civile organisée devraient être consultées sur ces situations.

4.4.2 Les aides communautaires devraient davantage se focaliser, lorsque cela s'avère nécessaire, sur l'amélioration des conditions dans lesquelles les États membres transposent et appliquent la réglementation commune et la levée des obstacles et frictions qui existent encore en ces domaines.

5. Promouvoir l'engagement de la société civile

5.1 On a trop eu tendance à oublier l'objectif de la construction européenne énoncé par Jean Monnet: «nous ne coalisons

pas des États, nous unissons des hommes». La défiance manifestée par les électeurs lors des consultations menées ces dernières années sur le devenir de l'Europe doit conduire à s'interroger sur les modes de participation de la société civile, aujourd'hui clairement insuffisants.

5.2 La réglementation communautaire reste élaborée dans des conditions trop éloignées des citoyens. Leurs attentes justifiées en termes de libertés, de sécurité et de simplification sont trop souvent déçues par les blocages ou les compromis, trop au rabais, des États membres et de leurs administrations nationales. C'est pourquoi il faudrait développer la participation de représentants de la société civile, notamment des usagers, dans les comités de réglementation, à l'instar des méthodes expérimentées par les projets de simplification SLIM mais cette fois en amont, lors du processus d'élaboration de la réglementation, plutôt qu'en aval, quand celle-ci a déjà été adoptée et qu'on s'avise de vouloir en corriger les défauts les plus mal ressentis par ces usagers !

5.3 Il est également impératif de reconnaître aux acteurs de la société civile des espaces européens de liberté et de responsabilité leur permettant de définir des règles communes qui les concernent, par des pratiques autonomes d'autorégulation, ou de préciser certains aspects de la réglementation publique en leur domaine, par des invitations du législateur à élaborer des corégulations. L'autonomie contractuelle des partenaires sociaux européens leur a été reconnue par le traité de Maastricht, à leur demande expresse. Sans que le traité l'ait explicitement prévu, de telles approches se sont également développées dans d'autres domaines: normalisation technique, reconnaissances professionnelles, prestation de services, commerce, et notamment le e-commerce, sécurité des livraisons et des paiements, droits des consommateurs, énergie, environnement. Le Comité les a recensées et appuyées dans un rapport d'information. Un accord interinstitutionnel européen de 2003 en a encadré les modalités. Il faut à présent que le législateur européen aménage dans sa réglementation des espaces de liberté encourageant ces pratiques, sous son contrôle et en complémentarité avec lui. Cet appui devrait également concerner les modes alternatifs de règlement des conflits, telles que conciliations et médiations.

5.4 On ne fera pas progresser l'Europe si on n'encourage pas les Européens à se ressentir et à agir comme tels. Ceci suppose de leur donner les outils communs qui leur manquent encore: des droits économiques et sociaux plus clairs, des procédures plus simples, des moyens juridiques plus autonomes, de véritables statuts communs (cf. associations, sociétés, fondations). C'est d'abord au niveau local (des citoyens, des associations, des élus locaux) que l'Europe doit être ressentie comme une nécessité et devenir une ambition et une fierté commune.

5.5 Il faut donc engager un programme pluriannuel, avec un calendrier précis couvrant toute la décennie 2010, pour donner aux Européens eux-mêmes les moyens de jouer ensemble un rôle moteur, sans lequel il n'y aura pas de rénovation possible de la méthode communautaire.

5.6 Le CESE, le CdR et les grandes organisations européennes de la société civile qui sont liées aux trois Groupes du Comité («Employeurs», «Travailleurs salariés» et «Activités diverses»), pourraient, avec l'appui indispensable du Parlement européen,

imaginer de lancer une vaste consultation sur les thèmes majeurs d'intérêt général pour la prochaine décennie susceptibles de bénéficier d'une relance de la méthode communautaire, c'est-à-dire en fait de nouvelles politiques communes.

Bruxelles, le 21 octobre 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

466^e SESSION PLÉNIÈRE DES 19, 20 ET 21 OCTOBRE 2010

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil tendant à coordonner pour les rendre équivalentes les garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, du traité, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital»

(version codifiée)

COM(2010) 388 final — 2008/0173 (COD)

(2011/C 51/06)

Le Parlement européen, le 9 septembre 2010, a décidé, conformément à l'article 50, paragraphes 1 et 2 g et article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil tendant à coordonner pour les rendre équivalentes les garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, du traité, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital»

COM(2010) 388 final — 2008/0173 (COD).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 466^e session plénière du 21 octobre 2010, a décidé, par 123 voix pour et 2 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 21 octobre 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les fusions des sociétés anonymes»

(version codifiée)

COM(2010) 391 final — 2008/0009 (COD)

(2011/C 51/07)

Le Parlement européen, le 16 septembre 2010, a décidé, conformément à l'article 50, paragraphes 1 et 2 g et article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les fusions des sociétés anonymes»

COM(2010) 391 final — 2008/0009 (COD).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 466^e session plénière du 21 octobre 2010, a décidé, par 114 voix pour et 4 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 21 octobre 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen — Une stratégie européenne pour des véhicules propres et économes en énergie»

COM(2010) 186 final

(2011/C 51/08)

Rapporteur général: **M. MORGAN**

Le 28 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 et au Comité économique et social européen - Une stratégie européenne pour des véhicules propres et économes en énergie»

COM(2010) 186 final.

Compte tenu du renouvellement du mandat du Comité, l'Assemblée plénière a décidé de se prononcer sur cet avis au cours de la session plénière d'octobre et a désigné M. MORGAN rapporteur général, conformément à l'article 20 du règlement intérieur.

Lors de sa 466^e session plénière du 21 octobre 2010, le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 183 voix pour et 14 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE soutient le développement d'une stratégie européenne sur les véhicules propres et économes en énergie en ce qu'elle répond à ses préoccupations concernant l'épuisement des ressources d'hydrocarbures, les émissions carboniques et la pollution atmosphérique. Il est essentiel que cette stratégie soit globale, car aucun progrès ne sera accompli si la pollution et les émissions sont simplement transférées à la production d'électricité et à la construction de véhicules électriques ou si les stratégies écologiques entraînent des dommages environnementaux tels que la déforestation. La conformité de l'UE avec les objectifs de Kyoto s'est vue compromise par le transport routier; aussi, cette stratégie est-elle plus nécessaire que jamais.

1.2 Sachant que les véhicules utilisant des moteurs à combustion internes resteront le principal mode de transport au cours des vingt prochaines années, le CESE espère que la stratégie encouragera la mise au point de technologies résolument novatrices pour les véhicules à combustion interne et les formes plus innovantes de propulsion. Il est trop tôt pour poser des choix technologiques définitifs. À ce stade, il faut ouvrir au maximum l'éventail des possibilités.

1.3 La stratégie doit améliorer la compétitivité globale de l'industrie automobile européenne. Les réglementations doivent garantir une évolution progressive vers des véhicules propres et économes en énergie, mais la compétitivité future dépendra, en plus du développement des véhicules électriques, des innovations radicales réalisées en matière de véhicules à combustion interne pour les voitures, les bus et les poids lourds.

1.4 L'ambition de développer les véhicules électriques a plus d'un siècle, mais plusieurs problèmes, notamment la durée de

vie des batteries, ont rendu inviable cette alternative aux véhicules à combustion interne. Toutefois, les préoccupations environnementales ont changé la donne. Plus il y aura de véhicules électriques en service, plus les performances environnementales des fabricants et des utilisateurs seront bonnes. Entre-temps, les petits véhicules à combustion interne peuvent contribuer à réduire l'encombrement urbain.

1.5 Au mois de juillet 2010, le CESE a adopté un avis sur «Une stratégie européenne pour des véhicules propres et économes en énergie» (CESE 429/2010 fin – rapporteur M. OSBORN). Les recommandations contenues dans cet avis ont été dûment prises en compte dans la stratégie.

1.6 Bien qu'il s'agisse d'une stratégie européenne, son succès dépend des politiques nationales et locales des États membres, de leur capacité industrielle, du pouvoir d'achat et des comportements des consommateurs. Il est inévitable que les rythmes de mise en œuvre diffèrent, car les points de départ varient largement d'un État membre à l'autre. Il est par ailleurs essentiel que les villes et les États plus avancés soient à la hauteur du défi que posent les États-Unis et l'Asie.

1.7 Si l'on veut que la stratégie soit efficace, il importe d'y associer la société européenne. La directive 2009/33/CE engage à cet égard le secteur public. Les entreprises du secteur privé doivent y participer en produisant des rapports environnementaux. Il y aurait lieu de prévoir un système de mesures financières d'incitation et de dissuasion à l'achat d'une voiture personnelle ou de société, afin d'encourager l'acquisition de véhicules propres et économes en énergie.

1.8 La plupart des déplacements effectués dans le cadre des institutions de l'UE sont des trajets courts à Bruxelles, au Luxembourg et à Strasbourg. Le CESE considère qu'il y a là une opportunité pour développer un plan exemplaire de transport propre et économe en énergie.

1.9 Le CESE tient à mettre l'accent sur l'ampleur des investissements nécessaires dans les réseaux de distribution et infrastructures futurs pour remplacer les billions de dollars investis dans l'économie des hydrocarbures.

1.10 Les recommandations suivantes sont reprises à la section 5 ci-dessous:

1.10.1 Il serait souhaitable que l'UE et les États membres soutiennent la recherche et le développement dans le domaine des véhicules à combustion interne, en matière de petits véhicules innovants et de systèmes de production révolutionnaires, et suppriment les obstacles à l'accès aux marchés.

1.10.2 Des objectifs d'une portée similaire à ceux en vigueur pour les constructeurs automobiles devraient s'appliquer aux poids lourds.

1.10.3 Il conviendrait que l'UE apporte un soutien systématique aux programmes en faveur de poids lourds et de bus propres et économes en énergie jusqu'au moment où ces véhicules deviendront compétitifs sur le marché mondial.

1.10.4 Les biocarburants étant censés couvrir 7 % des besoins de carburant de l'UE à l'horizon 2020, le CESE invite instamment la Commission à confirmer cet objectif ou à modifier sa politique.

1.10.5 Il conviendrait que les États membres encouragent les fabricants et les utilisateurs potentiels à innover dans le domaine des carburants gazeux de substitution.

1.10.6 Les États membres devraient favoriser l'adoption rapide des véhicules électriques de telle sorte que l'UE ne reste pas à la traîne d'autres régions du monde dans ce domaine.

1.10.7 Il y a lieu d'encourager les principaux constructeurs automobiles à démarrer et à accroître la production de batteries en Europe.

1.10.8 La Commission devrait veiller à ce que les organismes de normalisation agissent avec célérité concernant les véhicules électriques.

1.10.9 Il est nécessaire que la Commission et les États membres œuvrent de concert pour garantir l'approvisionnement futur en éléments terrestres rares et en métaux nobles.

1.10.10 Il conviendrait de prévoir d'autres options dans le cadre de la stratégie à long terme concernant les véhicules électriques à pile à combustible à l'hydrogène, pour le cas où ces véhicules s'avèreraient inviables.

1.10.11 Il conviendrait également que les autorités publiques, les entreprises de services publics et les grandes entreprises publiques et privées suivent les orientations et les objectifs établis pour la consommation de carburant et les émissions de CO₂.

1.10.12 Il conviendrait d'établir des lignes directrices pour les différents critères à suivre concernant les marchés publics, dans les conditions prévues par la directive 2009/33/CE.

1.10.13 Les modalités selon lesquelles les entreprises publiques et privées fournissent des données sur l'utilisation d'hydrocarbures et les émissions de CO₂ devraient être modifiées de sorte qu'il soit possible d'identifier les volumes d'hydrocarbure et de CO₂ liés au transport.

1.10.14 Une référence à l'OMC fait défaut dans le cadre du plan d'action mondial.

1.10.15 Il conviendrait d'inclure dans le groupe de haut niveau «CARS 21» des représentants de la société civile engagés par rapport aux questions environnementales.

1.10.16 Au fur et à mesure que l'UE affine son approche de la stratégie industrielle, l'un des premiers secteurs à prendre en compte devrait être l'industrie automobile. Il est nécessaire que l'UE établisse une structure de gouvernance forte avec pour mission urgente de promouvoir les réformes réglementaires et les mesures d'incitation ainsi que de mobiliser les investissements nécessaires et d'encourager la création de marchés.

1.10.17 Afin que l'UE ne reste pas à la traîne, il importe que les commissaires européens concernés coordonnent leur action et que les États membres, les entreprises et les instituts de recherche disposant des ressources nécessaires agissent de toute urgence. Dans ce contexte, le plan d'action proposé doit être considéré comme un appel à la mobilisation.

2. Introduction

2.1 La stratégie de la Commission vise à fournir un cadre de politique approprié et neutre d'un point de vue technologique. À court terme, il s'agit d'une stratégie à deux voies incluant les véhicules à combustion interne et les véhicules électriques.

2.2 La stratégie consacrée aux véhicules à combustion interne poursuit elle-même un double objectif, en ce qu'elle requiert à la fois d'améliorer encore les moteurs conventionnels à essence et diesel et d'introduire des carburants alternatifs tels que les biocarburants liquides et les carburants gazeux. L'utilisation de carburants gazeux requiert la modification des moteurs à combustion, un système spécifique pour le stockage du carburant à bord du véhicule et un réseau d'approvisionnement adéquat, ce qui n'est pas le cas des biocarburants.

2.3 La stratégie consacrée aux véhicules électriques inclut à la fois les voitures électriques, comme la Nissan LEAF, les voitures électriques hybrides comme la Toyota Prius et les voitures hybrides électriques rechargeables, comme la Chevrolet Volt. Les voitures électriques hybrides ne sont pas des véhicules électriques au vrai sens du terme, car elles ne peuvent être branchées à une borne électrique.

2.4 Si la R&D dans le domaine de la technologie de l'hydrogène s'avère fructueuse, les véhicules électriques seront alimentés par des piles à combustible à l'hydrogène (véhicules électriques à pile à combustible).

3. Plan d'action de la Commission en faveur des véhicules verts (plan d'action)

3.1 Cadre réglementaire

- Réception de véhicules à deux et trois roues et de quadricycles
- Mise en œuvre du règlement sur les émissions de CO₂ des voitures en 2011
- Promotion de l'«additionnalité verte» des véhicules
- Régulation de la consommation de carburants des systèmes de climatisation mobiles
- Mesures supplémentaires pouvant contribuer à réduire les émissions de CO₂ et de polluants
- Révision du cycle d'essais pour mesurer les émissions
- Inventaire des mesures présentant des avantages environnementaux
- Directive modifiée sur la réduction des émissions sonores des véhicules
- Critères de durabilité pour les biocarburants
- Stratégie pour les véhicules lourds propres et économes en énergie

3.2 Recherche et innovation

- Amélioration des moteurs classiques, des systèmes de propulsion électriques et des technologies à batteries et à hydrogène,
- Règles simplifiées pour l'obtention de subventions de recherche
- Stratégie de recherche à long terme
- Soutien de la BEI

3.3 Adoption par le marché

- Lignes directrices sur les incitations financières des États membres
- Révision de la directive sur la taxation de l'énergie
- Orientation des États membres dans le domaine de la fiscalité des véhicules
- Suivi de la mise en œuvre de la directive sur les véhicules propres et économes en énergie
- Recherche sur les attentes et les attitudes d'achat des consommateurs
- Directive modifiée sur l'étiquetage des voitures
- Projet de démonstration sur l'électromobilité

3.4 Aspects mondiaux

- Coopération internationale en particulier en matière de normalisation
- Réglementations harmonisées de la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies (CEE-NU)
- Initiative sur les matières premières concernant les matériaux peu abondants et les métaux nobles

3.5 Emploi

- Conseil sectoriel européen pour les compétences
- Fonds social européen

3.6 Réexamen à mi-parcours de la législation relative aux émissions de CO₂

- Normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières à l'horizon 2020 et 2030
- Réduction des émissions de CO₂ des véhicules utilitaires légers à l'horizon 2013 et 2020

4. Actions spécifiques pour les véhicules électriques

4.1 Sécurité

- Prescriptions en matière de sécurité électrique
- Exigences en matière de résistance à la collision

4.2 Standardisation de l'interface de recharge

- Développement et mise en œuvre de la norme
- Interaction avec le développement des normes au niveau mondial

4.3 Infrastructure

- Infrastructure de recharge
- Investissement dans les infrastructures et les services

4.4 Production et distribution d'électricité

- Approche basée sur le cycle de vie
- Véhicules à faible intensité carbonique

- Gestion de la charge

4.5 Batteries

- Recyclage des batteries et des véhicules hors d'usage
- Recherche sur les batteries
- Transport de batteries

4.6 Gouvernance

- Relance du groupe de haut niveau «CARS 21» afin de s'attaquer aux obstacles à l'adoption des technologies alternatives par le marché
- Programme européen sur le changement climatique (PECC) – mise en œuvre de la stratégie visant à réduire les émissions de CO₂
- Livre blanc sur la politique européenne des transports
- Marché intérieur - éviter la fragmentation des efforts et garantir une masse critique

5. Point de vue du CESE sur le plan d'action

5.1 Amélioration des véhicules à combustion interne traditionnels

5.1.1 Le CESE soutient l'amélioration des véhicules à combustion interne et, en particulier, les mesures visant à réduire les émissions de CO₂ et de polluants, la révision du cycle d'essais pour mesurer les émissions, l'amélioration de la recherche et du développement sur les véhicules conventionnels, l'intégration des camionnettes dans le champ d'application des réglementations et la révision intermédiaire de la législation concernant les émissions.

5.1.2 Les matériaux avancés offrent des possibilités d'innovation considérables pour la conception et la construction de petites voitures. De nouveaux procédés de production révolutionnaires utilisant ces matériaux apparaissent aujourd'hui. Cela stimule la création de nouvelles entreprises dans l'industrie automobile, qui représentent un défi pour les acteurs établis. Ces innovations méritent de recevoir un soutien en matière de R&D; il conviendrait également d'aider les nouveaux opérateurs par une application rigoureuse des règles de concurrence à l'industrie automobile.

5.1.3 Le CESE se félicite de ce que le plan d'action soit axé sur la consommation de carburant et les émissions de CO₂ des véhicules lourds. Tout plan doit cibler ce segment du marché, en commençant par les bus, les véhicules lourds de transport de marchandises et les véhicules conçus pour des usages spéciaux, comme les camions à ordures. Il conviendrait d'appliquer aux véhicules lourds des objectifs similaires à ceux en vigueur pour la construction automobile et d'étendre ces objectifs aux utilisateurs, comme dans le cas des voitures.

5.1.4 Étant donné le nombre élevé de constructeurs de véhicules lourds implantés en Europe, il est possible d'envisager une coopération constructive entre les utilisateurs et les constructeurs afin de développer des véhicules nouveaux et innovateurs. Des exemples de projets innovants existent en Asie, en Amérique et en Europe, tels que les bus à faibles émissions de carbone, qui consomment 30 % de carburant en moins et produisent 35 % de CO₂ en moins. Les véhicules hybrides hydrauliques, qui emmagasinent l'énergie émise lors du freinage, peuvent être jusqu'à 30 % plus efficaces et sont tout à fait adaptés à des usages impliquant des arrêts fréquents, comme la collecte des ordures. Il existe de nombreux projets de véhicules électriques hybrides. Certains États membres utilisent des capitaux d'amorçage pour financer ce type d'innovations, en

subsidiant souvent les véhicules expérimentaux. Il conviendrait de soutenir invariablement des programmes de ce type jusqu'à ce que des véhicules compétitifs soient fabriqués et que des commandes à l'exportation de voitures fabriquées en Europe soient passées.

5.2 Carburants alternatifs pour véhicules à combustion interne

5.2.1 Il semble qu'une certaine confusion entoure le programme de la Commission sur les biocarburants. La situation actuelle a été qualifiée de guerre opposant, au sein de la Commission, les experts de l'agriculture aux experts du climat, ainsi que les groupes de pression européens des secteurs automobile et agricole aux environnementalistes. Englobant le concept relativement nouveau de «changements indirects dans l'affectation des sols», le débat tourne autour de l'impact que pourrait avoir sur l'environnement mondial un changement d'affectation des sols lié à l'exigence de produire les plantes énergétiques nécessaires pour atteindre les objectifs de l'UE en matière de biocarburants. Les biocarburants étant censés couvrir 7 % des besoins de carburant de l'UE à l'horizon 2020, le CESE invite instamment la Commission à confirmer ou à modifier sa politique. Cette politique ne sera pleinement viable que lorsque la deuxième génération de biocarburants aura été mise au point.

5.2.2 La communication souligne les restrictions applicables aux carburants gazeux alternatifs tels que le GPL (gaz de pétrole liquéfié), le GNC (gaz naturel comprimé) et le biogaz. L'utilisation de ces carburants requiert la modification des moteurs et des réservoirs des véhicules ainsi que des infrastructures de réapprovisionnement accessibles. Or ces conditions peuvent être satisfaites si la flotte multivéhicules opère dans le rayon d'un dépôt de véhicules. Certaines entreprises privées et de nombreuses autorités publiques et entreprises de services publics peuvent satisfaire à ces conditions. Outre le fait d'imposer aux autorités et aux entreprises publiques l'introduction de programmes de véhicules propres et efficaces, les États membres devraient encourager les constructeurs et les utilisateurs potentiels à innover dans ce domaine pour atteindre les objectifs fixés.

5.3 Véhicules électriques, électriques hybrides et électriques hybrides rechargeables

5.3.1 L'avis de M. OSBORN était visionnaire en ce qu'il a défini les conditions nécessaires au passage du véhicule à combustion interne au véhicule électrique concernant le marché des véhicules particuliers. La réalité est qu'une telle transition ne se produira pas dans le court terme. La campagne pour les voitures à faibles émissions de carbone doit donc être plus vaste.

5.3.2 Comme l'a signalé Bain & Company, le véhicule électrique est l'iPhone de l'industrie automobile. Avant l'iPhone, les utilisateurs de téléphones portables étaient toujours préoccupés par la durée de la batterie. Or, les applications iPhone étant révolutionnaires, les utilisateurs ont tout simplement accepté l'idée de devoir recharger leur téléphone quotidiennement. De même, l'expérience de conduite d'un véhicule électrique étant à ce point différente de la conduite d'un véhicule à moteur à combustion interne, l'autonomie de la batterie ne devrait pas être une préoccupation centrale pour les premiers utilisateurs de véhicules électriques et électriques hybrides rechargeables qui seront mis sur le marché en 2011 et en 2012.

5.3.3 Les premiers utilisateurs achèteront une voiture électrique en guise de deuxième véhicule, qu'ils utiliseront pour se rendre au travail, ou à la gare, ainsi que pour la mobilité de proximité. L'autonomie sera suffisante pour une journée de conduite. La batterie du véhicule électrique peut être rechargée pendant la nuit sur secteur dans le garage du propriétaire.

5.3.4 Recharger la batterie de son véhicule sur le lieu de travail peut également accroître l'autonomie quotidienne. Il n'est pas nécessaire de disposer d'une infrastructure de recharge complexe. Par ailleurs, les limitations actuelles en matière d'autonomie ne requièrent pratiquement aucune normalisation sur le plan international. La surcharge des réseaux électriques devrait être limitée par le fait que la recharge s'effectue de nuit et consomme donc de l'électricité qui ne serait pas utilisée autrement.

5.3.5 Nombre d'États membres, y compris le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne, vont offrir de généreuses incitations à l'achat de voitures électriques. Or, s'il est vrai que ces dernières restent plus chères que les véhicules à combustion interne malgré les incitations, l'appel de la technologie et l'engagement personnel devraient néanmoins suffire à garantir l'absorption des volumes de production initiaux. En outre, le propriétaire d'une voiture électrique jouira d'autres avantages tels que le parking gratuit, l'exemption du péage urbain et d'autres stimulants offerts en milieu urbain.

5.3.6 S'il souscrit à la proposition de fournir des orientations concernant les incitants financiers octroyés par les États membres, le CESE exhorte ces derniers à promouvoir l'adoption précoce des véhicules électriques pour que leur taux de pénétration au sein de l'UE ne soit pas inférieur à celui d'autres régions du monde où des incitants sont également offerts.

5.3.7 La composante la plus coûteuse d'un véhicule électrique est la batterie. Pour l'usage automobile, les principaux aspects dont il faut tenir compte sont la dimension, le poids, la capacité, la sécurité, l'efficacité, la fiabilité et la longévité.

5.3.8 Le problème stratégique de l'UE est qu'il n'y a pas de grands fabricants de batteries sur son territoire, même si Nissan projette d'ouvrir des usines au Royaume-Uni et au Portugal. La technologie des batteries deviendra à tous égards extrêmement sophistiquée et gagnera en importance, car ce sera le principal déterminant des performances et de la compétitivité d'un véhicule. L'Europe doit être présente dans cette industrie. Le CESE recommande donc que les principaux constructeurs automobiles joignent leurs efforts pour démarrer et augmenter la production de batteries en Europe. Le nouveau groupe CARS 21 devrait en tenir compte.

5.3.9 Le secteur des batteries présente de nombreuses ramifications dont il faudra tenir compte: garantie, remplacement, échange et leasing ainsi que les procédures de fin de cycle de vie, récupération, élimination des déchets et réutilisation. Il est important que les entreprises européennes soient présentes dans ce secteur.

5.3.10 À plus long terme, les utilisateurs de véhicules électriques devront avoir accès à des réseaux de recharge. Les premiers systèmes mis en œuvre dans certaines grandes villes, telles que Londres et Paris, et les systèmes développés à l'échelle nationale au Danemark et en Israël, devraient apporter une contribution importante aux plans évoqués aux paragraphes

4.2 et 4.3 ci-dessus. Étant donné le projet d'électrification des transports dans cinq villes en Chine, il est impératif que l'UE agisse rapidement, notamment en ce qui concerne les normes.

5.3.11 La question de l'approvisionnement en matières premières figure dans le plan d'action. Le Japon et la Corée du Sud négocient des concessions et des entreprises communes en Amérique du Sud. La Corée du Sud a investi quelque 12 milliards de dollars en Bolivie liés à l'aide. Aucun élément n'indique que l'UE soit aussi bien placée. La Commission et les États membres devraient travailler avec les compagnies minières ayant leur siège dans l'UE pour garantir l'approvisionnement futur.

5.4 Véhicules électriques à pile combustible

5.4.1 L'UE finance la recherche sur une future économie de l'hydrogène et le développement des véhicules électriques à pile à combustible. Dans de précédents avis, le CESE a manifesté son soutien à la stratégie de la Commission sur l'hydrogène. Toutefois, si l'on en croit certains observateurs, l'idée d'une économie de l'hydrogène ne peut pas fonctionner. L'argument avancé est qu'il n'existe pas de véritable source d'hydrogène, ni de méthode adéquate pour l'emmagasiner ou le distribuer. La plupart des problèmes liés à l'hydrogène proviennent de ses propriétés physiques et chimiques. Il est possible que la technologie ne puisse rien y changer. Ainsi, la stratégie européenne devrait prévoir des options pour le cas où les véhicules électriques à pile à combustible ne seraient pas viables à long terme. Il est trop tôt pour faire des choix technologiques. A ce stade il convient d'ouvrir au maximum l'éventail des possibilités.

5.5 Participation du secteur public, du secteur privé et des citoyens

5.5.1 Les constructeurs automobiles ont des objectifs en matière de consommation de carburant et d'émissions applicables à toute la gamme de véhicules qu'ils produisent. Le CESE recommande que les pouvoirs publics, les entreprises de services publics et les grandes compagnies privées soient également soumis à des orientations et des objectifs en matière de consommation de carburant et d'émissions de CO₂. Ce serait notamment un moyen de stimuler l'utilisation de carburants alternatifs gazeux, mais les possibilités qui s'offrent sont bien plus nombreuses encore.

5.5.2 Le CESE se félicite de ce que la directive 2009/33/CE sur la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie entre en vigueur à la fin de 2010. Toutefois, il aurait espéré que des lignes directrices soient définies concernant les différents critères à utiliser pour la passation de marchés, ainsi qu'une procédure visant à rendre les critères progressivement plus stricts. Le CESE considère que ces critères devraient être introduits dès que possible dans la directive et souhaite qu'ils soient mis en œuvre avant la révision prévue dans deux ans.

5.5.3 Le CESE souhaiterait également que les entreprises suivent l'exemple du secteur public en modifiant les modalités selon lesquelles elles fournissent des données sur l'utilisation d'hydrocarbures et les émissions de CO₂, de sorte qu'il soit possible d'identifier les volumes d'hydrocarbure et de CO₂, liés au transport et que l'on puisse mesurer l'amélioration progressive.

5.6 Compétitivité internationale

5.6.1 La situation internationale est complexe. Les États-Unis, la Chine, le Japon et la Corée du Sud ont des gouvernements bien décidés à profiter de l'opportunité offerte par les véhicules propres et économes en énergie. En revanche, l'UE doit composer avec les gouvernements de 27 États membres dont les capacités industrielles et financières sont très différentes, de même que le niveau de prospérité de leurs sociétés. Le transport vert étant radicalement différent de celui que l'on a connu jusqu'ici, il remet l'avantage industriel à zéro, ce qui permet à la Chine, dont l'industrie est protégée par des taxes à l'importation, de devancer le Japon. Afin que l'UE ne reste pas à la traîne, il importe que les commissaires européens concernés coordonnent leur action et que les États membres, les entreprises et les instituts de recherche disposant des ressources nécessaires agissent de toute urgence. Dans ce contexte, le plan d'action proposé doit être considéré comme un appel à la mobilisation.

5.6.2 Le paragraphe 2.4, concernant les aspects mondiaux, revêt une importance particulière mais il faudrait y ajouter une référence à l'OMC. Dans le contexte radicalement nouveau que nous connaissons actuellement, il importe que l'accès des entreprises européennes au marché ne soit pas entravé par des barrières protectionnistes.

5.7 Gouvernance

5.7.1 La Commission va relancer le groupe de haut niveau «CARS 21». Le rapport élaboré par le groupe d'origine a été approuvé par l'industrie automobile mais critiqué par les groupes environnementaux qui lui reprochaient de ne pas avoir proposé une stratégie «propre et économe en énergie» pour les nouveaux véhicules. Des représentants de la société civile engagés sur les questions environnementales devraient faire partie du nouveau groupe de haut niveau, pour faire contrepoids aux intérêts de l'industrie.

5.7.2 La Chine, la Corée et les États-Unis poursuivent l'innovation, le développement et les investissements dans ce domaine. L'Europe court le risque de rester à la traîne, victime d'un conservatisme à courte vue et de la timidité des acteurs industriels établis mais aussi d'un manque de vision politique et de leadership des gouvernements. Si l'industrie européenne veut échapper à ce destin, il importe que l'Union établisse une structure de gouvernance forte, intégrant les entreprises progressistes, les dirigeants politiques et la société civile avec pour mission impérieuse et urgente de promouvoir les réformes réglementaires et d'introduire les mesures d'incitation nécessaires ainsi que de mobiliser les investissements et l'ouverture de marchés nécessaires.

Bruxelles, le 21 octobre 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — Libérer le potentiel des industries culturelles et créatives»

COM (2010) 183 final

(2011/C 51/09)

Rapporteur: **M. CAPPELLINI**

Corapporteur: **M. LENNARDT**

Le 27 avril 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur le:

Livre vert – Libérer le potentiel des industries culturelles et créatives

COM(2010) 183 final.

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 septembre 2010.

Compte tenu du renouvellement du mandat du Comité, l'Assemblée plénière a décidé de se prononcer sur cet avis au cours de la session plénière d'octobre et a désigné M. Joost VAN IERSEL rapporteur général, conformément à l'article 20 du règlement intérieur.

Lors de sa 466^e session plénière, le 21 octobre 2010, le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 71 voix pour et 1 abstention.

1. Recommandations et propositions

En réponse aux questions énoncées par la Commission dans le livre vert (COM(2010) 183 du 27 avril 2010) et sur la base des recommandations formulées par la «Plateforme sur le potentiel des industries culturelles et créatives» ainsi que des débats qu'il a tenus en son sein, notamment dans le cadre d'auditions spécialement consacrées à ce thème, le Comité présente des recommandations et des propositions concrètes en vue de soutenir les industries culturelles et créatives européennes.

1.1 Recommandations

Le Comité économique et social européen:

a) invite la Commission à poursuivre ses efforts pour parvenir à une meilleure définition et à une représentation statistique plus adéquate du secteur, en prêtant une attention particulière à la situation sociale et économique des personnes exerçant une activité artistique. En effet, il n'existe aucune définition univoque et généralement admise de «l'industrie culturelle et créative», ce qui est pourtant une condition fondamentale pour:

i. favoriser la reconnaissance de la spécificité de cette industrie;

ii. en analyser l'incidence sur la croissance à long terme, la compétitivité internationale, le développement régional et la cohésion territoriale;

iii. favoriser l'adoption de politiques prenant en considération les spécificités culturelles du secteur, par une application effective de l'article 151, paragraphe 4, du traité CE, qui est maintenant l'article 167, paragraphe 4, du TFUE;

b) recommande à la Commission de multiplier les efforts pour mettre en œuvre un «espace européen de la créativité», en favorisant la mise en place d'un cadre réglementaire européen fondé sur un accès égal au marché, la libre concurrence, la lutte contre les abus de position dominante, ainsi que le soutien et le développement des PME et de l'artisanat, la promotion de la diversité culturelle, la protection des droits de propriété intellectuelle et la lutte contre la piraterie, en accordant une attention particulière aux possibilités offertes au secteur par les technologies numériques;

c) demande l'adoption d'une fiscalité favorable, ainsi que de nouveaux modèles et instruments pour favoriser le financement des activités de conception des projets et l'établissement de partenariats public-privé participatifs (PPPP); en d'autres termes, il s'agit dans ce contexte de combiner les modèles traditionnels de partenariats public-privé avec des formes de participation directe des citoyens⁽¹⁾;

⁽¹⁾ Voir, dans un autre contexte, l'avis sur le thème «Améliorer les modèles de «partenariat public-privé participatif» en développant des services électroniques pour tous dans l'UE des 27» (TEN/402, adopté par le CESE lors de sa session plénière de septembre 2010, non encore publié au JO).

- d) souligne la contribution des industries culturelles et créatives à la réalisation des objectifs stratégiques de la «cohésion européenne» et recommande que les collectivités territoriales (communes, régions, etc.), en collaboration avec les autres acteurs locaux (universités, banques, associations, fournisseurs privés ou publics de contenus, etc.), soutiennent la promotion de ces industries et leur intégration dans le développement régional;
- e) note la nécessité de prendre des mesures adéquates pour atténuer la vulnérabilité des entreprises du secteur, en particulier des PME ainsi que des personnes exerçant une activité artistique, et, dans le même temps, relève qu'il est indispensable de favoriser la constitution d'une «masse critique» d'investissements, en tirant parti des «économies d'agglomération» afin de juguler la pénétration sur le marché européen de produits culturels qui induisent des modèles de comportements en contradiction avec la culture européenne au détriment de cette dernière et qui peuvent se traduire par une véritable colonisation culturelle;
- f) met l'accent sur le rôle joué par les technologies de l'information et des communications (TIC) (par exemple les initiatives de l'UE relatives à l'Internet du futur) en offrant de nouvelles possibilités (large bande ou services de soutien à la créativité notamment dans les zones défavorisées ou à faibles revenus) pour la réalisation de produits et de services de type créatif, ainsi que pour leur distribution et leur consommation par les utilisateurs finaux;
- g) souligne la nécessité de mieux faire connaître les industries créatives dans les cursus d'enseignement de base et dans la formation professionnelle, comme l'a déjà signalé au niveau européen la charte internationale de l'artisanat artistique;
- h) affirme la nécessité d'étudier les instruments les plus appropriés pour favoriser l'accès au crédit des entreprises créatives et des professionnels du secteur en suscitant, de la part des entreprises, un plus grand intérêt pour les questions de viabilité économique et financière des projets/œuvres, mais aussi en renforçant les capacités des institutions de crédit en matière d'évaluation du potentiel économique et financier des projets culturels et créatifs;
- i) enfin, le CESE rappelle qu'il convient d'approfondir, au sein des institutions européennes, la réflexion sur l'incidence sociale du développement des pôles d'activité créatrice et l'amélioration des conditions de travail dans le secteur.

1.2 Propositions

Au vu de ce qui précède, le CESE attire l'attention des institutions européennes et de la Commission considérée dans son ensemble (pas seulement ses unités spécialisées) sur une série de propositions opérationnelles visant à soutenir les industries culturelles et créatives:

- a) engager un «dialogue structuré» avec toutes les parties concernées et lancer, avec toutes les institutions européennes intéressées, un ensemble d'initiatives pour susciter une réflexion et une sensibilisation au rôle des industries culturelles et créatives sur le «territoire européen», en accordant une attention particulière aux zones défavorisées et aux territoires concernés par la politique de la cohésion; le CESE
- affirme son entière disponibilité pour favoriser ce dialogue et collaborer avec les autres institutions de l'UE en mettant à disposition ses propres compétences techniques et son réseau de relations;
- b) créer, sur la base de projets pilotes dans quelques zones de l'Union, des lieux physiques de rencontre et d'expérimentation de nature informelle (sur le modèle des «boutiques de science» (*science shops*), des centres du futur, des parcs multimédias, etc.), en mesure de susciter la participation directe de groupes cibles de citoyens/utilisateurs/associations et de la société civile organisée. L'objectif est d'encourager la participation de l'ensemble du territoire de l'UE à l'épanouissement du potentiel de l'industrie créative, en veillant à ne pas la circonscrire aux grands centres urbains, souvent considérés comme les seuls capables d'enclencher des processus de développement créatif. Dans ce contexte, les collectivités locales et régionales, les organisations de PME et d'artisans peuvent jouer un rôle fondamental pour faciliter l'intégration des industries culturelles et créatives dans le développement régional (en appliquant le principe «priorité aux PME» (*Think small first*) inscrit dans le *Small Business Act* européen);
- c) favoriser le marché intérieur de la créativité, en promouvant:
- i. la circulation;
 - ii. l'exercice effectif du droit d'établissement;
 - iii. la reconnaissance mutuelle des profils professionnels, des qualifications et des compétences faisant l'objet d'une certification;
 - iv. le développement d'un véritable dispositif de soutien au secteur (une fiscalité harmonisée pour préserver les créateurs et le patrimoine issu de la création, des accords pour éviter la double imposition, etc.);
 - v. l'échange des meilleures pratiques et la mise en place de coproductions et de partenariats transnationaux venant s'ajouter aux partenariats public-privé (par exemple, conventions multiples entre les utilisateurs et les fournisseurs de contenus), en ayant recours également aux nouveaux modèles de participation public-privé-citoyen, au niveau régional et local;
- d) intensifier le dialogue entre, d'une part, les institutions de niveau universitaire et, de l'autre, les PME, les artisans et leurs organisations représentatives; renforcer les compétences informatiques et technologiques des étudiants; multiplier les initiatives pour la création de nouvelles entreprises du secteur, notamment sous la forme de *coachings* par des paires;
- e) soutenir le financement de la créativité, d'une part, par l'élaboration au niveau européen de lignes directrices pour les plans d'affaires relatifs à des projets/services/œuvres créatifs et culturels, ainsi que d'indicateurs spécifiques de performance, à même de faciliter l'évaluation technique et économique des investissements dans le secteur; d'autre part, par l'établissement de facilités de crédit, de fonds mixtes publics-privés de garantie aux PME et de crédit renouvelable, ainsi que de nouvelles formes d'association et de partenariats entre les diverses parties prenantes des branches professionnelles concernées (TIC, édition, industries du film et de la musique, etc.).

2. Comment définir les industries culturelles et créatives?

2.1 Comme le confirme la stratégie Europe 2020, les industries culturelles et créatives jouent un rôle central pour la croissance, la compétitivité et l'avenir de l'Union européenne et de ses citoyens. Elles sont intrinsèquement porteuses d'innovation, créatrices d'emplois et assurent l'interface entre les diverses activités industrielles. Elles sont également productrices d'un avantage comparatif sans équivalent, facteurs de développement local et vecteurs de la mutation industrielle.

2.2 Le CESE souligne en outre le rôle particulier qu'exercent les industries culturelles et créatives au sein de la société européenne en faveur du pluralisme et de la diversité culturelle, en tant qu'instrument de promotion de «l'identité européenne». Elles contribuent par ailleurs à l'amélioration de la qualité de la vie, à la tolérance et à la prévention de comportements contraires à la dignité des personnes, à l'intégration et à l'accueil.

2.3 Le présent avis a pour ambition de révéler tout ce que peuvent apporter les industries culturelles et créatives, qui, comme l'a également souligné le Conseil européen, constituent une pierre angulaire de la nouvelle stratégie Europe 2020 et un acteur clé des mutations de l'industrie européenne. Cela présuppose premièrement de disposer d'une connaissance adéquate des phénomènes qui sont étudiés, en établissant une distinction entre la phase de conceptualisation, l'analyse des processus de production et de consommation et la gouvernance.

2.4 Bien que l'on parle généralement d'industries culturelles et créatives, il convient de maintenir la distinction entre «culture» et «créativité». En effet, alors que l'on entend généralement par «culture» l'ensemble des connaissances, des coutumes et des degrés de développement artistique et scientifique d'une époque ou d'un groupe social donné ⁽²⁾, la «créativité» est considérée de manière spécifique comme l'aptitude à penser de manière innovante, c'est-à-dire à produire de nouvelles idées qui combinent de manière inédite des éléments existants (qu'il s'agisse de processus, d'objets, de connaissances, etc.). Ces termes ne doivent pas à leur tour être confondus avec «l'innovation», qui se réfère de manière plus générale à des processus et à des produits évolutifs de la connaissance, des techniques et des outils ⁽³⁾.

Cette distinction est fondamentale parce qu'elle permet de différencier des concepts souvent confondus dans le langage courant et met clairement en évidence les fortes interconnexions existant entre la culture, la créativité et l'innovation (voir également les conclusions du Conseil de l'UE du 29 avril 2010 sur la contribution de la culture au développement régional et local).

2.5 En raison du caractère pluridimensionnel de la culture et de la créativité, il est difficile de retenir une approche unique de ces phénomènes. À une extrémité, l'on trouve ceux qui circonscrivent la créativité aux seules activités culturelles. À l'opposé, il y a ceux qui estiment que toutes les industries sont, par leur

nature, créatives. Dès lors, lorsque l'on définit les «secteurs créatifs», l'on s'expose à une certaine part d'arbitraire, qui pourrait se répercuter sur l'efficacité des politiques de mise en œuvre de la stratégie Europe 2020.

2.6 La difficulté de fixer les limites du secteur tient également à un problème de «perception» soit «interne» (des acteurs du secteur qui ne se perçoivent pas comme faisant partie de la même «industrie») soit «externe» (les sociétés qui ne reconnaissent pas la spécificité sectorielle des acteurs de l'industrie culturelle et créative).

3. Le cadre d'ensemble des industries culturelles et créatives en Europe

3.1 Sur la base de la définition de la Commission européenne, les industries culturelles et créatives représentent au total quelque 2,6 % du PIB de l'UE-27 et environ 5 millions d'emplois (source: livre vert COM(2010) 183 final). D'autres sources parlent d'un poids encore plus important. La diversité des statistiques reflète évidemment les différentes manières d'envisager les regroupements sectoriels repris dans la définition des industries culturelles et créatives (voir la recommandation au point 1.1.a)).

3.2 En 2007, la balance commerciale de l'UE-27 dans les principaux secteurs liés à la «créativité» a enregistré un excédent de 3 000 millions d'euros. D'après la CNUCED (rapport sur l'économie créative, 2008), l'industrie créative demeure l'un des principaux secteurs du commerce mondial du point de vue de la croissance. Sur la période 2000-2005, le commerce de biens et de services liés à la créativité a enregistré une augmentation de presque 9 % à l'échelle mondiale, ce qui confirme les perspectives favorables de croissance à long terme de ce secteur.

3.3 Les professions caractéristiques du secteur sont les artistes, les porteurs d'idées, les producteurs, les éditeurs, les acteurs; toutefois, restent essentielles également certaines professions plus classiques sur le plan technique ou en ce qui concerne la forme d'entreprises, comme les artisans. Il convient cependant de relever l'absence de réglementation adéquate du secteur, de reconnaissance spécifique du professionnalisme de ses acteurs et de protection sociale spécifique (par exemple pour la sécurité des contrats de très courtes durées, en matière de prévoyance sociale ou pour la promotion de la mobilité internationale).

3.4 Les industries culturelles et créatives présentent toutefois un potentiel considérable pour la croissance et l'emploi en Europe. En effet, la créativité est universellement considérée comme le moteur d'une croissance durable, intelligente et inclusive, de même que la culture exerce un rôle fondamental dans le développement d'une société de l'information et de la connaissance. En outre, tant l'une que l'autre sont des instruments qui permettent de rendre l'offre plus concurrentielle et plus structurée. Elles stimulent également la demande de contenus, forment à la diversité culturelle et contribuent à la lutte contre l'exclusion et la discrimination.

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE sur le thème «Les industries culturelles en Europe» (JO C 108 du 30.4.2004, p. 68).

⁽³⁾ Voir l'avis du CESE sur le thème «Libérer et renforcer le potentiel de l'Europe pour la recherche, le développement et l'innovation», JO C 325 du 30.12.2006, p. 16, en particulier le point 4.12 et la note 55).

3.5 En outre, la créativité joue un rôle clé dans le cadre de la compétitivité internationale en apportant une «valeur immatérielle» aux «produits» et en les transformant en une «expérience» particulière. Actuellement, un nombre croissant d'opérateurs économiques, qui ne font pourtant pas partie des secteurs créatifs au sens strict du terme, consacrent des ressources de plus en plus considérables aux activités créatives destinées à l'élaboration de leurs produits. Le secteur créatif n'est donc pas seulement essentiel pour la compétitivité internationale des entreprises. Il a également des retombées positives sur l'ensemble de l'économie ⁽⁴⁾.

3.6 Un autre élément qu'il ne faut pas sous-évaluer est l'apport de ce secteur à la qualité de la vie du territoire dans lequel il se développe, en raison de son influence sur le système de formation, sur les modèles comportementaux des jeunes et sur l'accroissement de l'intérêt pour la culture dont les activités de ces industries sont un vecteur de diffusion, ce qui contribue au dynamisme des villes et des régions concernées.

3.7 Enfin, le potentiel offert par l'application des nouvelles technologies dans le secteur mérite également qu'on s'y attarde. Il suffit de songer au phénomène des médias sociaux qui permettent aux utilisateurs de partager des textes, des images, des vidéos et des contenus sonores. Ce secteur est susceptible de faire émerger à la fois des idées intéressantes, des dialogues constructifs et des rencontres fructueuses (par exemple «Wikinomics»), mais il rencontre aussi des difficultés de gestion, notamment en matière de droits de propriété intellectuelle des contenus partagés. Enfin, les nouvelles technologies peuvent contribuer à la lutte contre la piraterie numérique.

3.8 Le secteur demeure néanmoins vulnérable. D'une part, il est dominé par les PME. D'autre part, il est exposé à la formation d'oligopoles qui annihilent la concurrence (l'effet «best-seller»); à cet égard, il suffit de penser aux sociétés actives dans le secteur du multimédia ou de la publicité qui opèrent au niveau mondial.

3.9 Le rôle des PME reste crucial, dans la mesure où ces entreprises assument le «risque» lié à l'innovation non technologique, à l'investissement dans les nouveaux talents et les nouvelles formes esthétiques, ainsi qu'aux efforts pour proposer une offre variée et diversifiée aux consommateurs. Se pose toutefois le problème de la «masse critique» d'investissements capable de contrecarrer la pénétration sur le marché européen de produits culturels qui induisent des valeurs et des modèles de comportements étrangers à la culture européenne. À cet égard, il serait utile d'adopter des mesures spécifiques de soutien à la promotion de «réseaux locaux de PME», ainsi qu'au développement de «pôles d'activités régionaux» et d'«économies d'agglomération».

3.10 Les politiques relatives à l'industrie culturelle et créative en Europe demeurent hétérogènes. Dans certains États membres, le secteur bénéficie d'investissements publics significatifs. Dans

d'autres États, il est principalement de nature privée ⁽⁵⁾. Quelle que soit l'appréciation de l'efficacité de ces différentes politiques, il est incontestable que la fragmentation des réglementations et des marchés nationaux dans ce domaine constitue *de facto* une distorsion de la concurrence au sein du marché européen. Le livre vert souligne l'importance d'un accroissement des efforts en vue de stimuler une concurrence européenne accrue dans le secteur, favorisant ainsi la diversité culturelle. Par ailleurs, un encouragement adéquat au benchmarking (étalonnage) demeure essentiel à l'amélioration des politiques européennes dans le secteur.

3.11 Au niveau de l'UE, tant la Commission (communication du 10 mai 2007 relative à un agenda européen de la culture à l'ère de la mondialisation) que le Conseil (plan de travail en faveur de la culture 2008-2010 du 10 juin 2008) et le Parlement européen (résolution du Parlement sur les industries culturelles en Europe du 10 avril 2008), se fixent comme objectif de porter à son maximum le potentiel des industries culturelles et créatives, notamment des PME. Parmi les activités programmées figure l'alliance européenne des industries créatives, qui sera lancée en 2011 dans le cadre du programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise (PIE) du programme «Compétitivité et innovation» ⁽⁶⁾. Les autres initiatives consistent notamment à mettre sur pied un groupe de travail sur le secteur créatif et culturel, comprenant des experts des États membres, à réaliser des études sur la contribution de la culture à la créativité, sur la dimension entrepreneuriale des industries culturelles et créatives, sur la contribution de la culture au développement économique local et régional, et enfin à publier un livre vert sur le secteur créatif et culturel.

4. Les thèmes de discussion et les priorités qui ont émergé de la consultation des parties prenantes

4.1 Avec la publication du livre vert le 27 avril, la Commission a lancé un débat sur le potentiel de croissance des industries culturelles et créatives, en soulignant le rôle de la diversité culturelle, de la mondialisation et de la numérisation comme moteurs de ce processus. Elle a également souligné la nécessité de doter l'industrie des moyens adéquats – en facilitant l'expérimentation et les investissements, ainsi qu'en offrant un accès plus aisé aux financements – et de l'aider à se développer en réorientant les politiques régionales.

4.2 La Commission entend organiser son action autour de trois cadres stratégiques: la «stratégie numérique pour l'Europe», l'une des sept initiatives phares de la stratégie «Europe 2020», dans le cadre de laquelle la Commission prévoit de créer un marché unique des contenus et des services en ligne; des actions spécifiques en vue d'accroître le rôle des industries culturelles et créatives en tant que catalyseurs de l'innovation et du changement structurel, dans le cadre de l'initiative phare «Une Union pour l'innovation»; et enfin, une stratégie en matière de propriété intellectuelle, dont le but est d'instaurer le nécessaire équilibre entre la protection des nouveaux modèles d'activités et leur diffusion.

⁽⁴⁾ Une étude réalisée par la société KEA à la demande de la Commission européenne (<http://www.keanet.eu/report/BISScreativeindustries.pdf>) met en évidence les trois principaux circuits par lesquels ces retombées sont générées: le lien avec le développement local/régional; les relations entre secteurs (par exemples entre les contenus créatifs et les technologies de l'information et des communications, ou entre la culture et le tourisme), les interconnexions entre les secteurs «créatifs» et «non créatifs». Ce rapport a été établi à l'occasion de l'atelier organisé à Amsterdam par la DG Entreprises, lors duquel a également été élaborée la «Déclaration d'Amsterdam» (<http://www.europe-innova.eu/creative-industries>).

⁽⁵⁾ Une fois de plus, il est évident qu'une analyse détaillée des politiques industrielles menées dans les différents États membres nécessiterait l'adoption d'une définition commune et univoque du secteur. Quoi qu'il en soit, les financements publics sont généralement affectés à la promotion du secteur culturel (théâtre, cinéma, art, fondations, etc.). Ils ont une incidence considérable sur l'ensemble du secteur en raison des liens entre les investissements culturels et le développement des industries créatives.

⁽⁶⁾ L'initiative sera dotée d'un budget de 7,5 millions d'euros et devrait générer un levier financier important (quelque 100 millions d'euros en trois ans).

4.3 Toutefois, le livre vert laisse également ouvertes certaines questions afin de stimuler un débat auquel peuvent participer toutes les parties prenantes de la créativité (au sens large) dans l'UE. Par le présent avis, le CESE entend apporter sa propre contribution au débat lancé par la Commission en formulant des suggestions et des propositions opérationnelles concrètes. Dans ce cadre, les principaux points de référence du CESE demeurent les recommandations soumises par la «Plate-forme sur le potentiel des industries culturelles et créatives». Cependant, d'autres éléments ont également émergé du dialogue engagé entre les parties intéressées et au cours des auditions que le Comité a spécialement consacrées à ce thème.

4.4 *Les «espaces physiques» de la créativité, les pôles d'activités et leur rôle dans le développement territorial*

4.4.1 Le premier thème de discussion abordé par le livre vert concerne les «nouveaux espaces d'expérimentation, d'innovation et d'entrepreneuriat dans le secteur de la création» et le rôle joué par les nouvelles technologies de l'information. En pratique, il s'agit de créer des lieux de rencontre propices à des coopérations interdisciplinaires, permettant d'expérimenter les solutions les plus innovantes des industries créatives, où les citoyens/utilisateurs peuvent explorer de nouveaux langages et de nouvelles formes d'expression telles que l'accès multisensoriel aux contenus artistiques numériques (centres du futur et/ou centres d'affaires pour les produits et services de l'industrie créative, réalité virtuelle et parcs multimédias).

4.4.2 Ces lieux physiques «voués au changement» peuvent contribuer efficacement à lutter contre la marginalisation de certains territoires par rapport aux grands centres urbains de développement créatif (on considère généralement que les principaux pôles d'activité dans le domaine de la créativité européenne sont les très grandes agglomérations urbaines telles que l'Île-de-France, Londres intra-muros, la province de Milan, Amsterdam, Madrid, etc. (7)). (voir le «rapport sur un secteur prioritaire: les industries créatives et culturelles» de l'Observatoire européen des clusters).

4.4.3 De multiples éléments sont de nature à conduire à la formation de pôles industriels de nature «créative» comme: le développement économique des villes et des régions, le développement de l'économie de la connaissance, le tourisme créatif, l'efficacité des chaînes de production et l'effet d'entraînement de l'innovation. Sur la base de ces connaissances, il conviendrait de mettre en œuvre des projets spécifiques pour favoriser le déploiement de ces réseaux, leur diffusion sur l'ensemble du territoire de l'Union et le lancement de réseaux de niveau européen.

4.4.4 Ces différents éléments s'inscrivent dans le rôle central des industries créatives, de leurs réseaux et leurs pôles d'activité, en tant que levier du développement régional (voir les conclusions du Conseil de l'UE du 29 avril 2010). Le «rapport sur un secteur prioritaire: les industries créatives et culturelles de l'Observatoire européen des clusters» souligne de manière empirique le lien direct qui existe entre la localisation des industries créatives et le développement territorial. Le problème en l'occurrence est le choix des formes de coopération les plus adaptées pour favoriser l'intégration des industries culturelles et créatives dans le développement stratégique régional.

4.4.5 Une caractéristique majeure des pôles culturels et créatifs est la dépendance, en particulier durant les phases de lancement, à l'égard des interventions publiques, ainsi que la nécessité

d'actions positives d'intégration, capables d'associer l'ensemble des acteurs du territoire: l'administration publique, les entreprises, le système éducatif et l'université, les opérateurs culturels, les professions intellectuelles et la société civile. Il importe de ne pas sous-estimer le lien qui unit ces pôles avec la collectivité territoriale où ils se développent. Ils trouvent en effet leur origine dans un «savoir commun» propre au lieu où ils se trouvent, et sont inséparables d'un environnement favorable, qui ne peut être reproduit ailleurs et favorise l'innovation et le changement (voir les exemples de Bilbao, Valence (Espagne), Amsterdam, la Ruhr, etc.).

4.4.6 En collaboration avec les autres acteurs locaux (universités, banques, associations, fournisseurs privés ou publics de contenus, etc.), les collectivités territoriales (communes, régions, etc.) jouent donc un rôle fondamental pour l'intégration des industries culturelles et créatives dans le développement régional, en vue d'atteindre les objectifs stratégiques du secteur. La politique de cohésion de l'UE reconnaît par exemple la contribution multiforme des industries culturelles et créatives aux objectifs stratégiques qu'elle poursuit (convergence, compétitivité, emploi, coopération territoriale et inclusion des catégories les plus fragiles de la société) tout en admettant que l'impact de cette contribution est spécifique et difficile à déterminer.

4.4.7 Parmi les exemples concrets de lieux de regroupement et de rencontre de la culture et de la créativité en dehors des grands pôles urbains, souvent dans des zones défavorisées et/ou transfrontalières, le CESE souhaite mettre en exergue, outre l'expérience confirmée de Valence, la très récente opération des «laboratoires urbains» (*laboratori urbani*) réalisée sur l'ensemble de la région des Pouilles, dans laquelle des immeubles déclassés, des bâtiments scolaires inutilisés et des demeures historiques abandonnées, parmi lesquels des monastères, des abattoirs, des marchés et des casernes, ont été rénovés et dotés d'installations et d'équipements pour devenir, avec l'aide de la Région, de véritables creusets de la culture et de la création destinés aux jeunes.

4.5 *L'«espace européen» de la créativité: le cadre réglementaire*

4.5.1 Un autre élément essentiel pour lutter contre la «marginalisation» est la mobilité des artistes et des opérateurs des industries créatives. L'échange des meilleures pratiques reste en effet nécessaire pour ouvrir de nouvelles perspectives et encourager les citoyens européens à mieux connaître et comprendre leurs différentes cultures.

4.5.2 Les obstacles à la mobilité sont néanmoins nombreux et concernent pour l'essentiel les réglementations sur les visas, les régimes fiscaux et d'autres entraves administratives liées aux différences de réglementation du secteur entre les États européens et souvent aussi entre les diverses administrations régionales.

4.5.3 Les propositions opérationnelles susceptibles de favoriser la mobilité sont les suivantes: promouvoir les coproductions européennes et/ou l'échange d'expériences et de compétences au sein du secteur et entre secteurs, tant durant les phases de production que de conception; prévoir des crédits pour la traduction des œuvres dans les langues moins parlées et non européennes; prendre des mesures spécifiques pour la reconnaissance mutuelle des activités, des métiers et des qualifications; conclure des accords pour éviter la double imposition. Les professions intellectuelles concourent à la création d'une «économie culturelle et créative»; elles peuvent apporter leur contribution à un projet pilote en réseau, à même d'attirer les apports créatifs qui proviennent également de l'extérieur de l'Union européenne

(7) Ces «concentrations territoriales» concernent essentiellement des sous-secteurs comme ceux des «médias informatiques», de l'enregistrement sonore et de l'enregistrement des images.

4.5.4 Dans ce domaine, les TIC offrent de nouvelles possibilités, aussi bien pour la réalisation des produits créatifs que pour leur distribution et leur consommation par les utilisateurs finaux. En mai 2010, la Commission européenne a présenté une ambitieuse «stratégie numérique pour l'Europe» (la première des sept actions phares de la stratégie Europe 2020). Parmi les sept objectifs autour desquels elle s'articule, elle prévoit un nouveau marché unique afin de tirer parti des avantages apportés par l'ère numérique, une augmentation significative des possibilités d'accès à l'Internet rapide et ultrarapide pour les citoyens européens et la volonté de donner à l'ensemble de ceux-ci des compétences informatiques, ainsi que des services en ligne accessibles.

4.5.5 Le principal obstacle qui empêche le secteur de tirer pleinement parti des technologies numériques reste néanmoins l'absence d'un cadre réglementaire permettant de protéger la propriété intellectuelle des contenus culturels et créatifs sous forme numérique (dont les règles actuelles sont souvent conçues uniquement en fonction des besoins des grands opérateurs) et le droit d'accès au contenu pour l'ensemble des utilisateurs/citoyens et les PME, en particulier dans les zones défavorisées (souvent soumises à des règles d'accès restrictives et vexatoires).

4.5.6 La question des droits de propriété intellectuelle doit être examinée en liaison avec le problème du piratage et de la contrefaçon, dont l'impact sur les industries créatives (cinéma, séries télévisées, production musicale et logiciels) est évalué, pour la seule année 2008, à un manque à gagner de 10 milliards d'euros et à la disparition de 185 000 emplois (voir l'étude TERA: «Promouvoir l'économie numérique: l'enjeu de l'emploi dans les industries créatives de l'UE»). La piraterie informatique est un délit qui affecte aussi bien les petites entreprises que les grandes et exige, au niveau européen, des mesures plus vigoureuses et mieux coordonnées afin d'assurer également la protection des consommateurs et de juguler le phénomène des productions illégales sur une plus vaste échelle.

4.5.7 Il y a lieu d'évaluer, dans ce contexte, le potentiel qu'offre le modèle des «open source» et de la «Wikinomie», compte tenu de leur capacité spécifique de valoriser les activités des petites unités, qui se caractérisent par des processus de production fragmentés, des apports créatifs provenant d'individualités marquées, des cycles de production variables et des ressources économiques limitées.

4.5.8 Le rapport du projet «CReATE»⁽⁸⁾ sur les TIC et la communication et l'information souligne quatre principales évolutions qui permettent à ces technologies de jouer un rôle moteur dans le développement économique des industries culturelles et créatives: la distribution numérique pour faciliter le partage des contenus en réseau, le développement des expériences visuelles, la réduction de l'effet «barrière» et le développement durable de nouvelles formes d'entrepreneuriat, en particulier dans les zones défavorisées de l'UE, ainsi que la capacité d'adapter l'organisation du travail à des ressources réparties sur l'ensemble du territoire et connectées uniquement par des outils technologiques et par les fournisseurs de contenus dans le cadre de partenariats public-privé participatifs.

4.5.9 La deuxième question posée par la Commission porte sur la promotion d'un partenariat entre les écoles d'art, de design et les entreprises, en particulier artisanales, ainsi que sur le développement des compétences numériques, en particulier là où elles sont encore absentes ou fragiles. Le «manifeste pour la créativité dans l'UE» de 2009 avait déjà souligné la nécessité de «réinventer l'enseignement» afin qu'il prépare à la société de la connaissance. Il y a néanmoins un problème spécifique d'absence d'intégration entre l'enseignement et le monde des entreprises, notamment en ce qui concerne le développement de la créativité, de ce qu'il est convenu d'appeler les compétences numériques et, plus généralement, des capacités d'adaptation des ressources humaines au développement extraordinaire de ce secteur.

4.5.10 Les propositions opérationnelles en la matière sont les suivantes:

- a) la promotion d'une meilleure connaissance des industries créatives dans les cursus d'enseignement de base; la promotion d'un «esprit d'entreprise créatif» accru, ainsi que la multiplication des possibilités de collaboration entre l'enseignement de base et les écoles d'art et de design (par exemple sous la forme de stages et de séminaires);
- b) la mise en place de concours et de distinctions destinés aux jeunes talents et aux institutions qui en promeuvent les compétences;
- c) la promotion de l'enseignement artistique et culturel et, plus généralement, de l'intérêt pour les activités et les produits de l'industrie créative dans les cursus d'éducation primaire et secondaire;
- d) des actions de soutien aux jeunes diplômés du secteur par l'octroi de facilités économiques, directement aux intéressés ou aux entreprises qui les emploient;
- e) le soutien à l'«employabilité» au moyen de formations continues et de la reconnaissance des diplômés à l'échelle européenne.
- f) le renforcement des compétences informatiques et technologiques des étudiants des écoles d'art et de design;
- g) le lancement de partenariats avec mise en réseau des PME et des artisans dans l'UE, visant à contribuer efficacement au processus de transmission des savoirs, à l'esprit d'entreprise et à toutes les valeurs «immatérielles» qui sont à la base du développement créatif.

4.6 Le financement de la créativité

4.6.1 La troisième question posée par la Commission concerne le financement de la créativité, à savoir comment stimuler les investissements privés ainsi que les partenariats public-privé participatifs et améliorer l'accès au crédit pour les industries culturelles et créatives. Sur ce point, il convient de souligner, d'une part, qu'une attention accrue à la viabilité économique et financière des projets et des œuvres de la part des entreprises renforcerait indéniablement l'accès au crédit et, d'autre part, que les institutions de crédit ne disposent que de compétence limitée pour évaluer les retombées économiques et financières d'«idées inédites».

⁽⁸⁾ Pour plus d'informations sur le projet CReATE, voir le site <http://www.lets-create.eu>

4.6.2 Les propositions concrètes en la matière sont les suivantes:

- a) établir des «lignes directrices» communes concernant l'élaboration des plans d'entreprise pour les projets, les services et les œuvres relevant du domaine de la création et de la culture, ainsi que des indicateurs spécifiques de qualité des processus et de performance économique et financière, à même de faciliter l'évaluation technique et économique des investissements dans le secteur, de manière à éviter des charges économiques et administratives superflues pour les PME;
- b) mettre en place une formation adéquate des personnes chargées de l'évaluation des projets; développer des politiques et des programmes d'aide aux industries culturelles et créatives, selon une approche holistique;
- c) accorder – ce qui peut se faire sur la base de ressources restreintes – des facilités de financement pour soutenir les phases de conception et de démarrage ou pour effectuer un contrôle préliminaire de la faisabilité et de la viabilité des projets (par exemple, une certification de la viabilité), ce qui faciliterait la recherche de moyens supplémentaires pour les phases de production, ainsi que pour la diffusion des résultats à un plus large éventail d'entreprises intéressées;
- d) adopter des régimes fiscaux qui, de manière individuelle ou collective, évitent de pénaliser les industries culturelles et créatives, notamment les PME, sous la forme de crédits d'impôts et/ou d'exonérations fiscales (par exemple réduction de la TVA pour les produits «hors ligne» et «en ligne» du secteur, comme c'est le cas aux États-Unis);
- e) développer des dispositifs de financement avantageux en ayant recours à des fonds mixtes public-privé de garantie pour les PME (réseau européen des consortiums de garantie aux PME) et à des fonds de crédit renouvelable;
- f) Promouvoir de nouvelles formes d'association et de partenariat entre les différents acteurs des secteurs intéressés (par exemple TIC, musique, maisons d'édition, etc.);

Bruxelles, le 21 octobre 2010.

4.6.3 Une question connexe est celle du soutien apporté par l'Europe aux investissements dans ce secteur. Les politiques européennes d'orientation et de soutien devraient œuvrer en faveur d'une harmonisation des réglementations nationales et régionales, ainsi que des politiques de promotion du secteur, en matière d'aides publiques et d'accès au crédit, privé et à taux réduit, en vue de susciter des partenariats et des projets entre les territoires présentant différents niveaux de développement (voir le rapport de KEA «*Business Innovation Support Services for Creative Industries*») ⁽⁹⁾.

4.7 La dimension sociale de la créativité

4.7.1 Il convient, enfin, d'insister sur la question de l'impact social du développement des pôles d'activité dans le secteur de la créativité. En effet, le lien étroit existant entre la croissance économique et le développement social d'une communauté est indissociable du développement des industries culturelles et créatives. Le secteur demeure intimement lié à l'environnement dans lequel il est implanté: les pôles d'activité se nourrissent des relations socio-économiques locales qui ne peuvent être reproduites ailleurs, de l'enracinement territorial des acteurs et des relations directes qu'ils entretiennent avec les secteurs de l'enseignement et de la formation. C'est pourquoi il convient de mettre en place un dialogue structuré entre les industries culturelles et créatives et les pouvoirs locaux, ainsi que d'améliorer les compétences disponibles dans les institutions et les administrations par des formations ciblées et une participation active des communautés locales.

4.7.2 Aussi le CESE rappelle-t-il qu'il convient, au sein des institutions européennes, de favoriser un dialogue structuré sur l'incidence sociale du développement des pôles d'activité créatrice et sur l'amélioration des conditions de travail dans le secteur. Celui-ci exige en effet des interventions ciblées en matière de protection sociale, car il présente certaines caractéristiques particulières, telles que des emplois souvent précaires, des contrats à court et très court termes, une protection insuffisante des droits de propriété intellectuelle et l'absence de réglementation régissant la mobilité des travailleurs, des personnes exerçant une profession libérale et des artistes.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ Voir note 4.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène, ainsi que la protection des victimes, abrogeant la décision-cadre 2002/629/JAI»

COM(2010) 95 final — 2010/0065 (COD)

(2011/C 51/10)

Rapporteur: **M. SIBIAN**

Le 22 juillet 2010 le Conseil a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène, ainsi que la protection des victimes, abrogeant la décision-cadre 2002/629/JAI

COM(2010) 95 final – 2010/0065(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.

Eu égard au renouvellement du mandat Comité, l'Assemblée plénière a décidé de voter en octobre sur le présent avis et de désigner **M. SIBIAN** en qualité de rapporteur général, au titre de l'article 20 du règlement intérieur.

Lors de sa 466^e session plénière du 21 octobre 2010, le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité approuve l'engagement de l'UE en ce qui concerne la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène, ainsi que la protection des droits des victimes, et il salue l'approche globale et intégrée qu'adopte la directive proposée.

1.2 La traite des êtres humains constitue une violation grave des droits de l'homme et un délit à multiples facettes, qu'il s'impose de prendre en considération dans leur totalité. La définition proposée par la directive couvre différentes catégories de victimes et d'exploitation, y compris la mendicité et l'exploitation à des fins d'activités criminelles, qui constituent deux champs nouvellement couverts par ce texte. De même, l'acceptation donnée à la notion de «traite des êtres humains» englobe le trafic pour le prélèvement d'organes, qui représente une atteinte extrêmement grave à l'intégrité physique et aux droits de la personne. Le Comité adhère résolument à cette conception étendue des délits touchant à la traite des êtres humains.

1.3 Le Comité soutient l'idée que les sanctions pénales appliquées aux délits de traite doivent être en rapport à l'extrême gravité de ces atteintes. Il recommande dès lors l'instauration de peines et châtiments plus sévères, assortis de la confiscation des biens acquis grâce à ces activités illégales. Les enquêtes sur la traite d'êtres humains devraient comprendre un volet financier. Il est impératif de parvenir à harmoniser les pénalités et sanctions prévues dans les différents États membres.

1.4 Indépendamment des sanctions à prévoir pour les délinquants, un autre aspect d'une importance capitale dans la lutte

contre cette violation caractérisée des droits de l'homme consiste à garantir qu'une fois prononcées par les tribunaux, les peines infligées seront effectivement accomplies. Le Comité préconise que dans les affaires de traite d'êtres humains, il soit exclu de pouvoir commuer des condamnations ou élargir des personnes condamnées à des peines d'emprisonnement avant qu'elles n'aient purgé intégralement la période d'incarcération fixée dans la décision de justice.

1.5 Le Comité partage l'avis que les victimes de la traite des êtres humains, qui sont dans une position vulnérable, devraient être protégées, au cours de la procédure pénale, contre la victimisation secondaire et tout nouveau traumatisme. Sur ce point, il recommande que l'article 7, dont le libellé actuel dispose que «les États membres prévoient [...] la possibilité de ne pas poursuivre les victimes de la traite des êtres humains ou de ne pas leur infliger de sanctions...», fasse l'objet d'une reformulation, qui substitue au mot «possibilité» un terme plus fort, de manière à ce que l'absence de poursuites et de sanctions à l'encontre des victimes devienne la règle plutôt que l'exception.

1.6 Eu égard à la situation particulière qui est celle des victimes de la traite, le Comité propose que dès le moment où elles ont été reconnues pour telles, elles bénéficient d'une assistance juridique gratuite et de qualité.

1.7 Dans le cas de mineurs, l'aide et l'assistance devraient consister au premier chef à les réunir à leurs familles, pour autant qu'elles n'aient pas été impliquées dans les actes de traite.

1.8 Afin de réussir pleinement leur réinsertion et d'éviter, à leur retour, de connaître à nouveau la traite, les victimes devraient bénéficier d'une période de réflexion⁽¹⁾, au cours de laquelle il leur serait offert, en plus d'une assistance médicale, des possibilités de suivre un enseignement ou une formation professionnelle.

1.9 Il convient que le principe de non-refoulement soit également appliqué dans les affaires de traite d'êtres humains, pour protéger les victimes contre le risque d'être renvoyées dans leur pays d'origine dès lors que des menaces pourraient peser sur leur vie ou leur liberté.

1.10 Le Comité partage l'avis que parmi les mesures et décisions qui restent à prendre en matière de traite des êtres humains devrait figurer la prévention. À cet égard, il s'impose de connaître et d'étudier les causes premières de la traite des êtres humains, afin de pouvoir lutter efficacement contre ces facteurs et réduire ainsi son incidence.

1.11 La traite des êtres humains constitue une préoccupation mondiale doublée d'un problème local. Le Comité estime que les politiques d'application du droit et de répression ne pourront être efficaces que dans le cadre d'une vaste coopération entre les organisations non gouvernementales, les organisations patronales, le secteur privé, les syndicats et tous les niveaux de gouvernement. Il faut créer un environnement hostile aux trafiquants d'êtres humains.

1.12 La société civile assume également une mission essentielle dans les efforts déployés pour lutter contre la traite des êtres humains. Le Comité se félicite que la directive envisage la coopération avec les organisations de la société civile. Il est essentiel d'associer ces instances à toutes les étapes du processus, depuis l'identification des victimes jusqu'à la fourniture d'une assistance. Elles pourraient jouer un rôle essentiel dans la réintégration sociale des victimes potentielles et, par là, assumer une mission de prévention indirecte et contribuer à empêcher qu'elles ne se trouvent encore davantage victimisées et prises au piège de la traite.

1.13 Le Comité soutient l'idée qu'en matière de traite des êtres humains, il existe un manque de données qui se prêtent à être comparées, d'où la nécessité de collecter dans les États membres des informations de qualité sur ce phénomène, en mettant en place des rapporteurs nationaux.

1.14 Il serait opportun que la désignation de rapporteurs nationaux dans ce domaine devienne systématique et que leur mission soit clairement définie. En vertu de la directive, les États membres ont le droit soit de désigner des rapporteurs nationaux, soit de mettre en place des mécanismes équivalents. Le Comité considère qu'il ne faudrait mentionner qu'un seul type d'instance et que l'organisme concerné devrait coordonner les politiques et actions au niveau régional et avec les autres États membres, de manière à éviter des divergences majeures d'un pays de l'Union à l'autre.

1.15 Le Comité escompte pouvoir constater qu'une action cohérente, satisfaisante et déterminante résultera de l'accord auquel sont parvenus les États membres à propos de la dési-

gnation d'un coordinateur européen de la lutte contre la traite des êtres humains au niveau de l'Union.

2. La proposition de la Commission

La proposition de directive développe la convention du Conseil de l'Europe et reprend son approche globale couvrant la prévention, les poursuites, la protection des victimes et le contrôle. Par ailleurs, ses principaux éléments porteurs d'une valeur ajoutée sont les suivants:

- des mesures visant à rendre les sanctions proportionnelles à la gravité des infractions,
 - une règle d'extraterritorialité plus large et plus contraignante, imposant aux États membres l'obligation de poursuivre leurs ressortissants et les personnes ayant leur résidence habituelle sur leur territoire qui se sont rendus coupables de la traite des êtres humains en dehors de leur territoire,
 - l'extension du champ d'exécution de la disposition relative à la non-application de sanctions aux victimes pour participation à des activités criminelles, quels que soient les moyens illicites utilisés par les trafiquants, conformément au protocole de Palerme,
 - une meilleure assistance aux victimes, notamment en ce qui concerne les soins médicaux, ainsi que des mesures de protection,
 - l'assurance pour les victimes d'être protégées dans leur pays d'origine si elles y sont renvoyées,
 - des mesures de protection particulières en faveur des enfants, femmes et autres membres de groupes vulnérables qui sont victimes de la traite des êtres humains.
- En outre, l'incorporation de dispositions de contenu analogue dans l'acquis de l'UE offre manifestement les avantages qui découlent des contraintes plus fortes imposées par l'ordre juridique de l'UE, à savoir une entrée en vigueur immédiate et un contrôle de la mise en œuvre.

3. Observations générales

3.1 Le Comité approuve l'engagement de l'UE en ce qui concerne la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène, ainsi que la protection des droits des victimes. La directive proposée a pour but de définir des règles minimales en matière de sanctions applicables aux délits de traite des êtres humains et d'accroître les efforts visant à prévenir ce phénomène et à en protéger les victimes.

3.2 Le Comité salue l'approche globale et intégrée adoptée par la directive. Étant donné que la traite des êtres humains constitue une forme moderne d'esclavage et une activité de plus profitable pour la criminalité organisée et que ce phénomène prend également une ampleur croissante en Europe (d'après l'évaluation d'Europol de 2009), il est essentiel que dans ce domaine, l'UE adopte une démarche axée sur les droits de l'homme et globale, en se focalisant sur les relations extérieures, les politiques de retour et de réinsertion, les affaires sociales, l'intégration sociale, les migrations et l'asile.

⁽¹⁾ Sa durée pourrait être d'au moins six mois, à l'exemple de la Norvège.

3.3 Le Comité relève que la directive prend en considération les évolutions récentes du phénomène de la traite des êtres humains, dont elle donne dès lors une définition qui est en concordance avec les normes arrêtées au niveau international, comme celles définies dans le protocole additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, ou encore dans la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

3.4 Dans son préambule, la directive contient des indications précises sur le contenu de la notion de «personnes particulièrement vulnérables». Étant donné que les enfants sont plus vulnérables et courent davantage de risques d'être victimes de la traite des êtres humains, il convient d'accorder une attention particulière à cette catégorie de victimes. Le Comité considère que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale, conformément aux dispositions de la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

3.5 Il importe cependant que la définition de la traite d'êtres humains couvre l'ensemble des catégories de victimes, qu'ils soient femmes ou hommes, en reconnaissant qu'ils peuvent se trouver en situation de vulnérabilité.

3.6 Toutes les facettes sous lesquelles se présente cette criminalité sont prises en compte. La définition de la traite d'êtres humains couvre différentes catégories de victimes et d'exploitation, y compris la mendicité et l'exploitation à des fins d'activités criminelles, qui constituent deux champs nouvellement couverts par la directive proposée. De même, l'acceptation donnée à la notion de «traite des êtres humains» englobe le trafic pour le prélèvement d'organes, qui représente une atteinte extrêmement grave à l'intégrité physique et aux droits de la personne. Le Comité adhère résolument à cette conception étendue des délits touchant à la traite des êtres humains.

3.7 Le Comité considère que les États membres devraient intégrer dans leurs droits respectifs une définition plus large de la traite d'êtres humains (ainsi qu'un champ terminologique plus étendu en matière de lutte contre le trafic), de manière à fournir un cadre permettant d'affronter, sous ses diverses formes, ce phénomène complexe et sujet à évolution. Ainsi, il conviendrait également de prendre en compte les éventuels modes de criminalité qui recourent à Internet ou, plus généralement, aux technologies de l'information.

3.8 La directive représente une avancée importante car elle établit des niveaux précis de peines et de sanctions. Le but du texte est de parvenir à harmoniser l'échelle des peines entre les États membres.

3.9 Le Comité est conscient des difficultés rencontrées lors de l'élaboration de cette directive, en ce qui concerne la fixation de niveaux uniformes de peines maximales. Néanmoins, il importe d'harmoniser les sanctions, car elles varient considérablement d'un État membre à l'autre: de trois à vingt ans d'emprisonnement en cas de délit simple et de dix ans à la perpétuité s'il y a circonstances aggravantes. Malgré les différences qui existent entre les différents systèmes et politiques suivis en matière pénale, le Comité estime qu'une démarche de peines sévères et lourdes et d'incriminations fermes constitue la réponse appropriée face à l'incidence de plus en plus affirmée de cette criminalité.

3.10 D'après les données actuellement disponibles, il est estimé que plusieurs centaines de milliers de personnes seraient chaque année victimes de la traite des êtres humains dans l'Union européenne, qu'elle se déroule au départ de pays tiers ou sur son territoire même. En 2008, le nombre de dossiers de traite des êtres humains qui ont été ouverts par Eurojust a par ailleurs augmenté de plus de 10 % par rapport à 2007. À l'heure actuelle, ce type de trafic existe sous une forme ou une autre dans chacun des 27 États membres et l'incidence de cette criminalité va croissant.

3.11 Le niveau des peines et des sanctions applicables aux personnes qui tirent profit de la traite des êtres humains devrait refléter la gravité du délit et avoir un véritable effet dissuasif. Dès lors, le Comité considère qu'il convient de revoir à la hausse les sanctions proposées, car une peine de cinq ans d'emprisonnement ne rend pas véritablement compte de la gravité de cette infraction. Des sanctions plus strictes répondraient mieux aux objectifs de la directive à l'examen. En cas de circonstances aggravantes, les peines doivent être ajustées en conséquence. Les délits ressortissant à cette catégorie devraient être exclus des commutations des peines d'emprisonnement pratiquées pour bonne conduite, à l'occasion de célébrations nationales ou pour d'autres motifs.

3.12 Assurer l'exécution des peines prononcées constitue également un aspect auquel les États membres doivent accorder une importance primordiale. Ces délits étant des plus graves, on ne devrait pas accepter que leurs auteurs bénéficient des pratiques de commutations de peines de prison ou que l'on procède à leur élargissement avant qu'ils n'aient intégralement purgé la période d'incarcération fixée par la décision de justice.

3.13 Outre les peines définies dans la directive à l'examen, les États membres devraient prévoir des sanctions prenant la forme d'une confiscation de biens frappant au cœur même les mobiles économiques qui sous-tendent ces activités⁽²⁾, ou encore d'une interdiction de quitter le territoire et de restrictions concernant certains droits civiques et politiques. Les enquêtes sur la traite d'êtres humains devraient également comporter un volet financier.

3.14 Le Comité partage l'avis que les victimes de la traite des êtres humains sont dans une position vulnérable et devraient être protégées, au cours de la procédure pénale, contre la victimisation secondaire et tout nouveau traumatisme. Elles doivent également être en mesure d'exercer leurs droits de manière efficace et obtenir toute l'aide et l'assistance nécessaires.

3.15 Le Comité partage tout à fait l'avis que les victimes de la traite des êtres humains devraient être protégées contre les poursuites ou les sanctions pour des délits qu'elles ont commis du fait d'avoir été livrées à ce trafic, comme l'usage de faux documents, la prostitution, l'immigration illégale, etc. Une telle protection est nécessaire pour éviter d'en faire à nouveau des victimes et les inciter à intervenir comme témoins dans le cadre des procédures pénales. L'article 7 est formulé comme suit: «Les États membres prévoient [...] la possibilité de ne pas poursuivre les victimes de la traite des êtres humains ou de ne pas leur infliger de sanctions...». Le Comité recommande de remplacer le mot «possibilité» par un terme plus fort, de manière à ce que l'absence de poursuites et de sanctions à l'encontre des victimes devienne la règle plutôt que l'exception.

⁽²⁾ Le rapport 2009 d'Europol sur la traite des êtres humains dans l'Union européenne révèle que les profits de cette activité s'élèvent à plusieurs millions d'euros chaque année.

3.16 Il conviendrait de protéger les victimes de la traite pour qu'elles ne subissent pas une victimisation secondaire et des traumatismes supplémentaires durant les procédures pénales. Elles devraient dès lors toutes recevoir la possibilité de témoigner derrière un écran ou dans une pièce séparée, de manière à ne pas subir une confrontation directe avec les trafiquants ou malfaiteurs, qui peut les mettre sous pression ou les effrayer.

3.17 Le Comité est d'avis qu'il y aurait lieu de fournir aux victimes de la traite des êtres humains, dès le moment où elles ont été reconnues pour telles, une assistance juridique gratuite et de qualité, laquelle sert également les intérêts de l'État, dans la mesure où elle garantit que son bénéficiaire recevra le plus rapidement possible la protection juridique nécessaire et assure sa participation volontaire aux investigations et procédures pénales.

3.18 Le Comité pense qu'il est capital de réaffirmer le principe de non-refoulement, pour garantir que les victimes ne soient pas renvoyées dans leur pays d'origine dès lors que des menaces pourraient peser sur leur vie ou leur liberté.

3.19 Le Comité considère que la clause d'extraterritorialité proposée dans la directive pourrait créer des conflits de juridiction dans des actions pénales.

3.20 L'aide et l'assistance aux enfants victimes de la traite des êtres humains devraient consister au premier chef à les réunir à leurs familles, pour autant qu'elles n'aient pas été impliquées dans ces agissements.

3.21 Pour réussir pleinement leur réinsertion et éviter, à leur retour, de connaître à nouveau la traite, les victimes devraient bénéficier d'une période de réflexion⁽³⁾, au cours de laquelle il leur serait offert, en plus d'une assistance médicale, des possibilités de suivre un enseignement ou une formation professionnelle. Ce délai de réflexion devrait leur être octroyé en tout état de cause, qu'elles soient ou non disposées à témoigner contre les auteurs des infractions commises à leur encontre ou à retourner volontairement dans leur pays d'origine.

3.22 Le Comité partage l'avis que les mesures et décisions qui restent à prendre en matière de traite des êtres humains devraient inclure la prévention, la protection et l'assistance apportées aux victimes, ainsi qu'une coopération plus étroite entre tous les intervenants.

3.23 Les États membres devraient prendre en compte les causes qui sont à la racine même de la traite des êtres humains: la misère et les disparités d'application de la règle de droit à l'échelle mondiale. Répartition inéquitable des richesses, déficiences éducatives, discrimination, gouvernance médiocre, taux de chômage élevés, faiblesse du dispositif d'application de la loi, conflits armés et corruption créent un terrain favorable pour ce phénomène. Son incidence pourrait être également réduite par une lutte menée contre toutes ces carences.

⁽³⁾ Sa durée pourrait être d'au moins six mois, à l'exemple de la Norvège.

3.24 Même si dans la définition qu'elle donne des personnes morales susceptibles d'être tenues pour responsables d'infractions pénales en rapport avec la traite des êtres humains, la directive exclut les États ou les entités publiques dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique, il importe que les pouvoirs étatiques déploient tous les efforts nécessaires pour déceler et éliminer toute implication ou complicité du secteur public dans ces activités. Les agents de l'État compromis dans de tels actes illégaux ou criminels doivent être poursuivis et condamnés, sans exception aucune.

3.25 Les États membres doivent prendre en considération le fait que la traite des êtres humains est, elle aussi, régie par la loi de l'offre et de la demande. Dans cette optique, il conviendrait de prendre des dispositions pour réduire la demande, ce qui contribuerait à faire baisser la traite elle-même. Si les États membres mettaient en place des mesures appropriées pour décourager cette demande, qui alimente toutes les formes d'exploitation, et qu'ils adoptaient des dispositions visant à réduire au minimum le risque de subir la traite des êtres humains, un important pas en avant serait franchi pour ce qui est d'atténuer l'incidence de cette criminalité.

3.26 La traite des êtres humains constitue une préoccupation mondiale doublée d'un problème local. Le Comité estime que les politiques d'application du droit et de répression ne pourront être efficaces que dans le cadre d'une vaste coopération entre les organisations non gouvernementales, les organisations patronales, le secteur privé, les syndicats et tous les niveaux de gouvernement. Il faut créer un environnement hostile aux trafiquants d'êtres humains.

3.27 Selon la directive, les États membres devraient engager des actions telles que des campagnes d'information et de sensibilisation, des programmes de recherche et d'éducation, en coopération avec les organisations de la société civile s'il y a lieu, dans l'objectif de réduire le risque que des personnes, et plus particulièrement des enfants, ne deviennent victimes de la traite des êtres humains. Le Comité considère que des campagnes ponctuelles ne présentent pas d'efficacité suffisante et propose que des actions éducatives permanentes soient menées au niveau européen.

3.28 Le Comité se félicite que la directive envisage la coopération avec les organisations de la société civile. Il est essentiel d'associer ces instances à toutes les étapes du processus, depuis l'identification des victimes jusqu'à la fourniture d'une assistance.

3.29 Les organisations de la société civile pourraient jouer un rôle essentiel dans la réintégration sociale des victimes potentielles et, par là, assumer une mission de prévention indirecte et contribuer à empêcher qu'elles ne se trouvent encore davantage victimisées et prises au piège de la traite. Les États membres devraient collaborer étroitement avec les organisations non gouvernementales pour offrir une assistance. En coopération avec elles, ils devraient appuyer le développement de lignes téléphoniques d'assistance et autres ressources à visée informative pour les groupes à risques, les victimes de la traite et leurs familles.

3.30 Le Comité souligne que la Commission européenne⁽⁴⁾ a lancé un appel à propositions ciblé dans le cadre du programme spécifique intitulé «Prévenir et combattre la criminalité», qui fait partie du programme général «Sécurité et protection des libertés». Son objectif est de renforcer la politique européenne de lutte contre la traite des êtres humains et d'arriver à améliorer les mesures non législatives destinées à combattre ce phénomène. Dans ce contexte, les priorités fixées pour 2010 couvrent la prévention, la protection des victimes, les poursuites et enquêtes à l'encontre des auteurs d'infractions, les mécanismes de coordination et de coopération, ainsi que la collecte de données fiables. Quatre millions d'euros sont disponibles au titre de ce programme, qui prévoit de financer douze projets. Il s'agit là d'un bon départ, mais les organisations non gouvernementales qui luttent contre la traite des êtres humains ont besoin de beaucoup de soutien et les États membres devraient s'engager à aider la société civile organisée dans ce domaine.

3.31 Le Comité considère que l'autoréglementation, par exemple sous la forme de codes de conduite, les pratiques de commerce équitable et la gestion de la chaîne d'approvisionnement telles qu'elles ont été instaurées dans le monde des entreprises pourraient garantir qu'elles ne recourent pas au travail forcé de victimes de la traite des êtres humains et qu'en conséquence, la production des biens et services qu'elles proposent n'induit pas une exploitation de ces personnes. Élaborer des lignes directrices sur le recrutement des travailleurs migrants et instaurer une coopération bilatérale entre leurs pays d'origine et de destination afin de contrôler les conditions de leur recrutement et de leur travail constitue également des méthodes on ne peut plus judicieuses pour lutter contre la traite.

3.32 Dans la mesure où les actions de lutte contre la traite des êtres humains ne peuvent se résumer à l'adoption d'instruments législatifs et qu'il faudrait mettre en place des mesures supplémentaires, non législatives, telles que la collecte et la transmission de données, la coopération, le développement de partenariats ou l'échange de meilleures pratiques, le Comité

souhaite souligner qu'une approche unique et cohérente à l'échelle européenne est indispensable.

3.33 Le Comité soutient l'idée qu'en matière de traite des êtres humains, il existe un manque de données qui se prêtent à être comparées, d'où la nécessité de collecter dans les États membres des informations de qualité sur ce phénomène, en mettant en place des rapporteurs nationaux.

3.34 Il serait opportun que la désignation de rapporteurs nationaux dans ce domaine devienne systématique et que leur mission soit clairement définie. En vertu de la directive, les États membres ont le droit soit de désigner des rapporteurs nationaux, soit de mettre en place des mécanismes équivalents. Le Comité considère qu'il ne faudrait mentionner qu'un seul type d'instance et que l'organisme concerné devrait coordonner les politiques et actions au niveau régional et avec les autres États membres, de manière à éviter des divergences majeures d'un pays de l'Union à l'autre.

3.35 Même si la traite des êtres humains est mentionnée dans de nombreux accords signés entre l'Union européenne et des pays tiers - ainsi, il est pris en compte dans le partenariat stratégique Afrique-UE ou dans le partenariat oriental et il constitue un des domaines d'action prioritaires dans les accords de stabilisation et d'association conclus entre l'Union européenne et les Balkans occidentaux -, le Comité est d'avis que ces textes devraient promouvoir la lutte contre la traite des êtres humains au rang de priorité. Il conviendrait de s'employer activement à la conclusion de conventions analogues entre l'UE et d'autres pays.

3.36 Le Comité escompte pouvoir constater qu'une action cohérente, satisfaisante et déterminante résultera de l'accord auquel sont parvenus les États membres à propos de la désignation d'un coordinateur européen de la lutte contre la traite des êtres humains au niveau de l'Union.

Bruxelles, le 21 octobre 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁴⁾ Direction générale de la justice, de la liberté et de la sécurité, direction F: Sécurité, unité F4: Soutien financier – sécurité.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'Année européenne du vieillissement actif (2012)»

COM(2010) 462 final

(2011/C 51/11)

Rapporteuse: **M^{me} Renate HEINISCH**

Corapporteur: **M. José Isaías RODRIGUEZ GARCIA-CARO**

Le 7 septembre 2010, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'Année européenne du vieillissement actif (2012)»

COM(2010) 462 final.

Le 14 septembre 2010, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 466^e session plénière, le 21 octobre 2010, de nommer M^{me} HEINISCH rapporteure générale et M. RODRIGUEZ GARCIA-CARO corapporteur général, et a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Conclusions

1.1 Le Comité économique et social européen salue la proposition de consacrer l'année 2012 «Année européenne du vieillissement actif». Néanmoins, ce titre et le concept sous-jacent ne reflètent pas ce qui, de l'avis du Comité, devrait constituer la quintessence de cette année. Il s'agit non seulement de vieillir en restant actif, mais aussi **en bonne santé, dans la dignité et la joie de vivre**. Aussi le vieillissement actif ne doit-il pas uniquement évoquer la possibilité de prolonger l'activité professionnelle ou la participation à la société. La Commission est par conséquent invitée à opter pour un titre moins restrictif, qui tienne compte de ces autres aspects de la qualité de vie.

1.2 Dans leur format actuel, les Années européennes ne donnent pas pleinement satisfaction jusqu'à présent, tant sur le plan de leur déroulement que de leur teneur. Il convient de conférer une meilleure visibilité aux actions menées dans ce cadre et d'en accroître l'efficacité du point de vue du contenu.

1.3 Dans la proposition actuelle de la Commission, aucune coordination clairement définie n'est prévue au niveau de l'UE. Or il est impératif qu'une instance centrale et compétente coordonne cette initiative afin de lui conférer le poids nécessaire et une efficacité durable.

1.4 Une coordination centrale est également indispensable à l'établissement d'un budget et à la distribution des fonds. Sur ce point, le CESE déplore l'absence d'un cadre budgétaire concret.

1.5 Pour que l'Année européenne 2012 ait une incidence positive, il est nécessaire d'harmoniser les concepts de «vieillessement», d'«activité», de «santé» et de «dignité» dans toute

l'Europe. Seul un consensus sur l'acceptation de ces notions fondamentales permettra le déploiement de mesures comparables.

1.6 Le CESE se réjouit que le Parlement européen, les États membres, le Comité des régions et lui-même soient associés aux activités, ainsi que le mentionne l'article 5. Il s'estime particulièrement bien placé pour jouer un rôle de pionnier en lançant des mesures de sensibilisation, en organisant des débats constructifs entre les partenaires sociaux et la société civile organisée, et en relayant leur contenu. Il songe en particulier à la mise sur pied d'un observatoire permettant d'évaluer les événements qui se déroulent à l'échelon européen et national, et d'appuyer ainsi «l'Alliance européenne pour le vieillissement actif», dont la création a également été proposée et qui serait chargée de coordonner les actions entreprises au niveau de l'Union. Par ailleurs, le CESE pourrait endosser le rôle d'ambassadeur de l'Année». Enfin, il serait opportun de consacrer aux principaux aspects de fond de cette Année européenne une conférence dont les conclusions alimenteraient un avis d'initiative rédigé par l'observatoire.

2. Observations générales

2.1 Depuis plusieurs années déjà, les défis posés aux États membres par l'évolution démographique font l'objet de discussions au sein de la Commission européenne comme du CESE. Parmi les thèmes examinés figurent notamment la solidarité intergénérationnelle, les travailleurs âgés, les soins de santé, les soins aux personnes âgées et les soins de longue durée, la maltraitance des personnes âgées, l'apprentissage tout au long de la vie, les besoins des personnes âgées et les conséquences du vieillissement de la population sur les systèmes de santé et de protection sociale ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Se référer à cet égard à la liste des avis disponible à l'adresse http://www.eesc.europa.eu/sections/soc/index_fr.asp

2.2 Dans la lignée des objectifs des dernières présidences du Conseil, de la stratégie «Europe 2020» et des Années européennes 2010 (lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale) et 2011 (promotion du bénévolat), il a été proposé de proclamer l'année 2012 «Année européenne du vieillissement actif». Le CESE convient du caractère incisif de la version abrégée du titre («vieillesse active»), lequel implique sans le mentionner le principe de «solidarité intergénérationnelle». Toutefois, ce raccourci ne reflète pas les multiples facettes des thèmes à aborder.

2.3 L'Organisation mondiale de la santé définit le concept de «vieillesse active» comme «le processus consistant à optimiser les possibilités de bonne santé, de participation et de sécurité afin d'accroître la qualité de vie pendant la vieillesse»⁽²⁾. Cette définition suggère que le soutien au vieillissement actif passe avant tout par la promotion du maintien en bonne santé et de l'autonomie des personnes vieillissantes. L'amélioration des conditions de travail d'une part, la suppression des exclusions d'ordre social et les activités de volontariat de l'autre, peuvent permettre d'élargir les possibilités offertes aux personnes âgées de participer respectivement au marché du travail et à la vie de la société. Il ne peut être question de vieillissement actif sans un minimum de sécurité. Le CESE est par conséquent persuadé qu'un titre comme «Année européenne du vieillissement actif, en bonne santé et dans la dignité» serait beaucoup plus éloquent.

2.4 Au cours de la préparation des avis cités précédemment⁽³⁾, le CESE n'a cessé d'associer les directions générales compétentes à ses débats. Aussi se félicite-t-il que la Commission prévoie de faire participer à l'année 2012 toutes les directions générales concernées, avec les ressources structurelles et financières qui leur sont propres. Dans le même temps, il estime indispensable que cette participation se déroule de manière coordonnée.

2.5 Dans ce contexte, le CESE se réjouit que la thématique de l'Année européenne 2012 continue d'être l'objet de discussions dans le cadre de l'atelier «Vieillir en bonne santé: responsabilisation des consommateurs à l'égard du vieillissement actif»⁽⁴⁾ et du «troisième forum sur la démographie»⁽⁵⁾.

2.6 Le CESE se félicite tout autant du projet d'étaler le calendrier sur trois années (2011 - début 2014). Cette période plus longue permettra d'ancrer fermement la thématique abordée dans tous les domaines essentiels de l'action politique.

2.7 Il salue en outre les priorités thématiques reprises dans la proposition. Les adjonctions nécessaires du point de vue du fond seront abordées au paragraphe 3.3, consacré au «contenu des mesures».

3. Observations particulières

3.1 Article 1 «Objet»

3.1.1 Dans le débat public sur l'évolution démographique, le vieillissement de la population a longtemps été considéré comme un poids pour la société en général et les systèmes de santé et de protection sociale en particulier. Cette perception

négligée du phénomène se modifie progressivement. De plus en plus, le potentiel des personnes âgées est mis en avant et les opportunités offertes par le vieillissement de la société sont valorisées.

3.1.2 Pour que les aspects positifs résultant de l'évolution démographique puissent jouer à plein, tant pour les personnes vieillissantes que pour la société dans son ensemble, il est cependant impératif que la possibilité de vieillir en bonne santé et en toute sécurité leur soit donnée. C'est là l'unique façon de procéder pour leur permettre d'exploiter activement leur potentiel et de le mettre au service de la solidarité intergénérationnelle. Seul un titre semblable à celui proposé au paragraphe 2.3 refléterait la prise en considération de ces conditions indispensables.

3.1.3 Pour que l'Année européenne 2012 ait une incidence positive, il est nécessaire d'harmoniser les concepts de «vieillesse», d'«activité», de «santé» et de «dignité» dans toute l'Europe. Seul un consensus sur l'acceptation de ces notions fondamentales permettra le déploiement de mesures comparables.

3.2 Article 2 «Objectifs»

3.2.1 Par «vieillesse active», il ne faut pas uniquement entendre la possibilité de prolonger l'activité professionnelle ou la participation à la société en exerçant des activités bénévoles. Il s'agit plutôt de reconnaître et d'apprécier à leur juste valeur les diverses contributions apportées par les personnes âgées à la société dans son ensemble, ainsi que de prévenir l'exclusion sociale. Leur apport englobe entre autres le soutien financier et/ou social de jeunes membres de la famille, les soins dispensés au partenaire et aux amis, la créativité et l'esprit d'innovation sur le plan intellectuel et artistique, la transmission d'expériences et de valeurs, et bien d'autres choses encore. Dans une certaine mesure, l'exercice de ces activités reste possible en dépit de problèmes de santé ou de contraintes d'ordre divers. Pratiquées dans des conditions aussi difficiles, elles n'en ont que plus de mérite.

3.2.2 En ce sens, le Comité salue et soutient les objectifs mentionnés par la Commission, qui consistent à i) créer des conditions de travail plus favorables aux travailleurs âgés, ii) renforcer la participation active à la société et iii) encourager le vieillissement sain. Il est cependant d'avis que l'objectif d'un vieillissement en toute sécurité et dans la dignité devrait venir s'y ajouter.

3.2.3 Le CESE estime que les mesures envisagées pour atteindre les objectifs fixés sont également pertinentes. Il est souhaitable de respecter une chronologie spécifique, à savoir

— «sensibiliser»,

— «favoriser la coopération et les synergies entre les États membres», et

— «établir un cadre général permettant de définir les mesures et obligations concrètes».

⁽²⁾ Organisation mondiale de la santé (2002) *Vieillir en restant actif – Cadre d'orientation*, p.12.

⁽³⁾ Se référer au paragraphe 2.1 et à la note de bas de page n° 1.

⁽⁴⁾ «Healthy Ageing: Consumer empowerment for active ageing», manifestation organisée le 18 octobre 2010.

⁽⁵⁾ «Third Demography Forum», les 22 et 23 novembre 2010.

3.3 Article 3 «Contenu des mesures»

3.3.1 Les mesures exposées à l'article 3 de la proposition sont jugées pertinentes. Toutefois, elles sont rédigées de manière trop générale, ressemblent fortement aux formules utilisées lors des Années européennes précédentes et pourraient s'appliquer à n'importe quelle campagne. Au lieu de demeurer l'affaire des experts, elles devraient acquérir une dimension citoyenne. Plusieurs propositions présentées lors des consultations préalables pourraient contribuer à augmenter l'impact de l'Année européenne auprès du grand public. En outre, le CESE suggère d'alimenter les débats ultérieurs en y intégrant les idées suivantes, exposées dans certains de ses avis rédigés précédemment:

3.3.1.1 Pour permettre aux personnes âgées de **prolonger leur participation à la vie active**, des mesures et améliorations de grande ampleur sont nécessaires ⁽⁶⁾.

3.3.1.2 Pour faciliter tout en appréciant à sa juste valeur la contribution volontaire et bénévole diversifiée des personnes âgées, qui bénéficie à l'ensemble de la société et aux jeunes générations, il y a lieu de doter le **volontariat** d'un statut européen, d'harmoniser ce concept, de reconnaître et de développer les compétences des bénévoles ⁽⁷⁾, de définir le cadre général de ce «travail», afin d'éviter qu'il n'exerce une influence négative sur les chances des jeunes sur le marché du travail.

3.3.1.3 Afin de préserver le potentiel d'activité des personnes âgées, il convient de renforcer **la prévention, promouvoir la santé et l'éducation à la santé** dans tous les groupes d'âge ⁽⁸⁾.

3.3.1.4 Il faut s'efforcer d'**ouvrir le système d'éducation formel** aux personnes âgées en vue de soutenir leur formation et leur intégration sociale. Cette démarche devrait également couvrir l'accès des personnes âgées issues de tous groupes sociaux aux **nouvelles technologies de l'information et de la communication** (par exemple au moyen du programme européen «Bien vieillir dans la société de l'information») ⁽⁹⁾.

3.3.1.5 Il convient de tenir compte du fait que l'évolution démographique est également source d'opportunités, dans la mesure où elle génère notamment de nouvelles possibilités de **carrière et d'emploi** dans le domaine des soins, la coordination de diverses branches d'activité, la consultance, etc. Pour le

secteur économique, le nouveau **groupe de consommateurs** formé par les personnes âgées ouvre des perspectives supplémentaires, notamment en ce qui concerne «La conception pour tous», l'assistance à l'autonomie à domicile (AAD) et les conseils sur les questions relatives à la consommation. Par ailleurs, il y a lieu de donner plus de poids aux consommateurs et de renforcer leurs droits ⁽¹⁰⁾.

3.3.1.6 Dans tous les domaines mentionnés précédemment, il convient que les mesures prises s'inscrivent dans une **approche égalitaire**, s'adressant à tous les groupes de population sans distinction: femmes et hommes, personnes en bonne et moins bonne santé, migrants et autochtones. Les personnes en situation de pauvreté doivent faire l'objet d'une attention particulière ⁽¹¹⁾.

3.3.2 Pour réaliser les objectifs fixés dans les domaines proposés, diverses stratégies et actions sont indispensables:

3.3.2.1 Organisation de **campagnes régulières de sensibilisation** au potentiel des personnes âgées pour mieux l'apprécier et mobiliser les seniors en faveur d'une participation citoyenne active à l'échelon local, régional et national. Sont également visées ici les campagnes médiatiques offrant un regard neuf sur le vieillissement.

3.3.2.2 Promotion de **projets européens**, tels que «*Transage*», le réseau européen «LILL» («*Learning in Later Life*» ou apprentissage à un âge avancé), afin de favoriser les rencontres et l'échange d'expériences entre personnes âgées originaires de différents pays européens et de sensibiliser à l'apprentissage tout au long de la vie (notamment l'apprentissage à mener une vie longue ou «*Learning for a long life*»).

3.3.2.3 Soutien des projets axés sur la **coexistence des générations**, par exemple la mise en place de réseaux et centres plurigénérationnels, l'organisation de rencontres informelles autour d'un café pour raconter ses expériences (concept de l'«*Erzählcafé*»), le lancement de festivals de cinéma européens intergénérationnels, etc., en vue de multiplier les occasions d'apprendre les uns des autres et de lutter contre l'isolement des personnes âgées.

3.3.2.4 Dans ce contexte, le respect des différences régionales et locales revêt une importance particulière. Les activités menées au niveau local se sont avérées spécialement efficaces.

3.4 Article 4 «Coordination avec les États membres»

3.4.1 Pour garantir une coordination adéquate des activités nationales, il est impératif de désigner rapidement les coordinateurs nationaux (d'ici le mois de mars 2011 au plus tard). Chaque État membre a le devoir de s'assurer que l'instance nationale de coordination rassemble un large spectre de parties prenantes à l'échelon national, régional et local, mais également des organisations et acteurs plus petits, et qu'elle les tienne informés des voies d'introduction des demandes, des procédures, ainsi que des possibilités de financement existantes.

⁽⁶⁾ Voir notamment à ce sujet l'avis d'initiative du CESE datant du 25 mars 2009 sur «La situation des travailleurs vieillissants face aux mutations industrielles: fournir un soutien et gérer la diversité des âges dans les secteurs et les entreprises», rapporteur: M. KRZAKLEWSKI (JO C 228 du 22 septembre 2009, p. 24).

⁽⁷⁾ Voir notamment à ce sujet l'avis du CESE datant du 13 décembre 2006 sur «Les activités volontaires: leur rôle dans la société européenne et leur impact», rapporteur: M^{me} KOLLER, corapporteur: M^{me} zu EULENBURG (JO C 325 du 30 décembre 2006, p. 46).

⁽⁸⁾ Voir notamment à ce sujet l'avis exploratoire du CESE datant du 15 juillet 2010 sur «Les conséquences du vieillissement de la population sur les systèmes de santé et de protection sociale», rapporteur: M^{me} HEINISCH.

⁽⁹⁾ Voir notamment à ce sujet l'avis du CESE datant du 13 mars 2008 sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Plan d'action sur l'éducation et la formation des adultes. C'est toujours le moment d'apprendre», rapporteur: M^{me} HEINISCH, corapporteurs: M^{me} LE NOUAIL MARLIÈRE et M. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (JO C 204 du 9 août 2008, p. 89).

⁽¹⁰⁾ «Les conséquences du vieillissement de la population sur les systèmes de santé et de protection sociale», op.cit.

⁽¹¹⁾ En 2008, la proportion de personnes âgées (65 ans et plus) menacées de pauvreté atteignait 19 % dans l'UE à 27. Voir: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/living_conditions_and_social_protection/data/database

3.5 Article 5 «Coordination au niveau de l'Union»

3.5.1 Le Comité prend acte des actions de la Commission pour assurer la coordination au niveau de l'Union, telles que mentionnées dans cet article. Il est toutefois préoccupé par l'absence d'une coordination clairement définie entre les différentes directions générales et au niveau de l'Union dans l'actuelle proposition de la Commission. Il est impératif qu'une instance centrale et compétente coordonne cette initiative dans son ensemble afin de lui conférer le poids nécessaire et une efficacité durable.

3.5.2 Par ailleurs, le Comité estime indispensable de prendre les mesures suivantes:

3.5.2.1 Créer une «**Alliance européenne pour le vieillissement actif**»⁽¹²⁾ sur le modèle de «l'Alliance européenne pour les familles», ainsi que le CESE l'a déjà proposé, afin d'assurer l'ancrage de la thématique du «vieillissement actif, en bonne santé et dans la dignité» dans tous les domaines de l'action politique et de garantir la coordination des mesures après 2012.

3.5.2.2 Prévoir des ressources budgétaires pour la mise en œuvre des mesures précitées. En effet, le CESE estime qu'un financement dans le cadre des fonds et programmes existants pose problème et pourrait s'avérer insuffisant. Six millions d'euros ont été alloués à «l'Année européenne du volontariat (2011)», 17 millions à «l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010)». L'année 2012 exige également un budget à sa mesure. Compte tenu de la crise économique, le CESE peut accepter que les moyens disponibles au titre de programmes existants soient pleinement exploités. Dans ce cas, il convient toutefois de définir clairement dans

quelle mesure les ressources tirées des fonds et programmes proposés seront mobilisées, à quels projets elles seront allouées, et comment l'ensemble des opérations sera coordonné.

3.5.2.3 En qualité de «pont entre les institutions européennes et la société civile organisée», le CESE est prêt à jouer un rôle important dans le cadre de l'année 2012. Il songe en particulier à la mise sur pied d'un observatoire permettant d'évaluer les événements qui se déroulent à l'échelon européen et national, et d'appuyer ainsi «l'Alliance européenne pour le vieillissement actif», dont il a également proposé la création. Par ailleurs, le CESE pourrait endosser le rôle d'«ambassadeur de l'Année». Enfin, il serait opportun de consacrer aux principaux aspects de fond de cette Année européenne une conférence dont les conclusions alimenteraient un avis d'initiative.

3.6 Article 6 «Cohérence et complémentarité»

3.6.1 La thématique du vieillissement actif, en bonne santé et dans la dignité doit bâtir sur les acquis des Années européennes précédentes 2010 et 2011 et être considérée dans ce contexte élargi, car la lutte contre la pauvreté comme la promotion du volontariat sont directement liés à un vieillissement actif, en bonne santé et dans la dignité.

3.7 Article 7 «Évaluation»

3.7.1 Le Comité accueille chaleureusement le projet de présenter un rapport d'évaluation de l'Année européenne pour le début de l'année 2014 au plus tard. Dans cette optique - comme pour d'autres programmes d'ailleurs - il convient d'élaborer des procédures prévoyant le retrait des mesures qui se sont avérées inefficaces.

Bruxelles, le 21 octobre 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹²⁾ «Les conséquences du vieillissement de la population sur les systèmes de santé et de protection sociale», op.cit.

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 sur la “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”»

COM(2009) 615 final

(2011/C 51/12)

Rapporteur: **M. HUVELIN**

Le 19 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 la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la 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».

COM(2009) 615 final.

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 7 septembre 2010.

Compte tenu du renouvellement du mandat du Comité, l'Assemblée plénière a décidé de se prononcer sur cet avis au cours de la session plénière d'octobre et a désigné M. HUVELIN rapporteur général, conformément à l'article 20 du règlement intérieur.

Lors de sa 466^e session plénière du 21 octobre 2010 le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 151 voix pour, 3 voix contre et 11 abstentions.

1. Introduction

1.1 La Commission vient de publier une communication intitulée: «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» (PPP) en date du 19 novembre 2009, dans laquelle elle donne les directions de son action pour l'avenir.

Ce document représente une initiative louable et peut être considéré comme une réflexion de base intéressante sur les PPP, d'une actualité brûlante, dans un contexte où il est nécessaire de mobiliser les investisseurs publics et privés, tout particulièrement en période de crise financière, et où l'on a pu observer en 2009 une baisse importante du nombre et du volume de ces partenariats. Le document constitue à la fois un inventaire des leurs avantages et des leurs spécificités, et une analyse des raisons qui ont pu, dans les dernières années, freiner le développement de leur utilisation. Il convient toutefois de tenir compte également de certains inconvénients potentiels inhérents aux PPP et de l'expérience de certains opérations passées (l'on pense ici aux coûts de transaction, aux risques de renégociation des contrats, à l'affaiblissement à moyen ou long terme de l'intensité de la concurrence, à l'augmentation des coûts à laquelle on peut souvent s'attendre à long terme, aux clauses qui figurent, éventuellement sous forme dissimulée, dans des dispositifs contractuels compliqués et sont défavorables à long terme aux pouvoirs publics, ou encore à la disparition du contrôle démocratique) – ainsi que des problèmes, que posent, à la faveur des prescriptions d'EUROSTAT, le contournement de la déclaration des déficits budgétaires et, partant, les fausses incitations (avec les augmentations inhérentes de coûts).

nement de la déclaration des déficits budgétaires et, partant, les fausses incitations (avec les augmentations inhérentes de coûts).

La Commission y déclare, notamment, qu'elle entend «chercher de nouveaux moyens de favoriser l'essor des PPP». Sa communication devrait être complétée par des propositions visant à poursuivre l'élaboration du cadre institutionnel qui permette de circonscrire les problèmes et les inconvénients liés aux PPP.

Les arguments en faveur des PPP que mentionne la communication sont les suivants:

- réduire les dépenses d'infrastructure, en tirant parti de l'efficacité économique et du potentiel d'innovation offerts par un secteur privé compétitif;
- répartir le coût du financement de l'infrastructure sur toute sa durée de vie;
- améliorer le partage des risques entre le secteur public et le secteur privé;
- stimuler les efforts consentis en matière de développement durable, d'innovation et de recherche et développement;
- conférer au secteur privé la possibilité de jouer un rôle moteur et central dans l'élaboration des programmes industriels, commerciaux et d'infrastructures majeures;

- enfin, d'accroître les parts de marché des entreprises de l'Union Européenne dans le domaine des marchés publics des pays tiers.

Rappelons, enfin, en tant que de besoin que, dans l'esprit de la Commission, la notion de partenariat public-privé recouvre tout aussi bien ce qui a trait aux contrats de concessions (paiements assurés par l'utilisateur de l'ouvrage) que ce qui a trait au contrat de partenariat public-privé, avec paiement, total ou partiel, par l'autorité publique.

1.2 Les cinq objectifs affichés par la Commission pour 2010

La Commission propose dans sa communication:

- de mettre en place un groupe PPP dans lequel les acteurs concernés pourront débattre des préoccupations rencontrées, définir les orientations pour aider les États membres à alléger les contraintes administratives et raccourcir les délais de mise en œuvre;
- de renforcer, de concert avec la BEI, les ressources financières disponibles pour les PPP, en élaborant ou améliorant les instruments financiers dans les domaines clés de son action;
- de veiller à ce qu'en cas de financements communautaires, l'allocation des fonds publics ne fasse l'objet d'aucune discrimination fondée sur le gestionnaire de projet (privé ou public);
- de mettre en place un cadre plus efficace pour l'innovation, notamment la possibilité pour l'Union européenne de participer à des entités de droit privé et d'investir directement dans des projets spécifiques;
- enfin, de réfléchir à la présentation d'instruments législatifs spécifiques, concernant les concessions, en se basant sur les résultats de l'analyse d'impact en cours.

1.3 L'examen du texte de la Commission conduit toutefois à considérer que quelques aspects moins positifs constatés dans le cas de certains pays ou de certains contrats, ne sont pas évoqués. Il s'agit notamment des échecs qui ont pu être rencontrés dans le déroulement de certaines opérations, et qu'il convient de mentionner, essentiellement pour en tirer des conséquences dans les propositions soutenues par le CESE. Les principales causes d'échec qui ont pu être répertoriées portent essentiellement:

- la transparence insuffisante dans certains pays ou pour certains contrats, ou des analyses de rentabilité, des rapports d'efficacité etc. entre les partenaires publics et privés, y compris des contrats de sous-traitance à d'autres entreprises qui entrave le contrôle démocratique.
- sur les éventuelles pressions qui peuvent s'exercer sur les décideurs politiques pour les pousser à conclure certains PPP qui subiront des hausses de coûts. En effet, dans le

cadre de ceux où, en début de la période contractuelle, l'investissement en construction est financé en premier lieu avec des capitaux privés, les projets (d'infrastructure) peuvent certes être réalisés en avance – en comparaison avec une réalisation traditionnelle financée par les budgets publics – en vertu des prescriptions budgétaires actuelles d'EURO-STAT, mais dans le cas de PPP où la rémunération de l'opérateur provient du budget, le financement privé vient indirectement accroître l'endettement de l'État, étant donné que tout comme pour l'endettement public, le financement privé débouche sur engagements de paiement, qui viennent limiter les marges de manœuvre du législateur pour les exercices suivants;

- sur l'absence, dans certaines situations, d'une véritable évaluation préalable permettant un choix objectif tant de la procédure de PPP que de l'attributaire du contrat.
- en certaines circonstances, sur une répartition des risques entre le public et le privé sortant du principe de vrai partenariat entre les acteurs.
- Enfin, dans certains cas, sur des lacunes dans le contrôle par les autorités publiques compétentes.

Tous ces points ont été pris en compte dans les propositions du CESE.

1.3.1 La proposition du CESE est ainsi orientée autour de trois idées:

1.3.2 D'abord, être conscients qu'une approche sérieuse par le CESE peut permettre d'avoir une réelle influence sur un tel sujet, important pour l'avenir des infrastructures en général (donc sur la croissance économique et la gestion publique), en n'oubliant jamais qu'il s'agit ici de contribuer – non sans conserver un regard critique – à l'élaboration d'un outil à l'usage des donneurs d'ordres publics, ceux-ci gardant naturellement dans tous les cas toute liberté de l'utiliser ou de ne pas l'utiliser.

Le CESE a l'ambition d'être un véritable moteur sur ce sujet, en contribuant à développer et à promouvoir les bonnes pratiques observées, tout en veillant à en circonscrire les fausses incitations, à mettre en lumière et à résoudre les problèmes qui en résultent en matière de contrôle démocratique et sociétal et à prendre dûment en compte les incidences des PPP, domaine où beaucoup reste à faire pour que l'outil proposé soit le meilleur possible.

1.3.3 Ensuite, il convient, en tenant compte des bonnes pratiques observées et des échecs rencontrés dans certains cas, de suggérer des additions dans le document de la Commission pour donner à cet outil qu'est le PPP une base acceptable dans tous les États membres, mais aussi pour tenir compte des résultats positifs enregistrés comme des difficultés rencontrées dans son application et mettre en place les dispositions pour les éviter dans le futur.

1.3.4 Le CESE demande à ce que l'application des dispositions contractuelles du PPP se fasse en respectant l'ensemble des lois et réglementations sociales applicables aux activités concernées (conception, construction, maintenance). Il y a lieu de reconnaître aux autorités compétentes la faculté de s'attacher à ce que le transfert du personnel permanent s'effectue aux conditions existantes. Le CESE recommande à ce propos que les collectivités concernées par les contrats de PPP intègrent ces exigences sociales dans leurs cahiers des charges et prennent en compte les réponses apportées dans les négociations avec les adjudicataires. Il devra en être de même pour tout ce qui a trait à l'accessibilité aux personnes handicapées des installations réalisées dans le cadre de PPP en application des lois et règles en vigueur dans l'ensemble de l'Union européenne.

1.3.5 Puisque les projets de PPP mobilisent des fonds publics et qu'il doit s'agir là d'une libre décision des donneurs d'ordre publics, le CESE demande que:

- les contrats de projets de PPP soient rendus publics;
- l'on réfléchisse à la modification des règles d'EUROSTAT de manière à ce que dans le cadre du contrôle du respect des règles budgétaires pour des projets, le capital extérieur engagé dans le cadre de projets de PPP soit éventuellement pris en compte de la même manière que les financements publics réalisés de manière traditionnelle, au titre d'un financement par le budget.

2. Place économique et arguments en faveur des PPP en Europe

Selon Business Europe, à peine 4 % des projets d'infrastructures dans le monde font aujourd'hui l'objet de PPP. Le Royaume Uni est l'État membre, en Europe, qui signe le plus de contrats de partenariat public privé (58 % du total européen), les principaux autres pays utilisateurs de l'outil PPP étant l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal.

Dans la mesure où l'OCDE estime que les coûts annuels pour les routes, les chemins de fer, l'électricité et l'eau s'élèvent, en 2030, à 2,5 % du PIB mondial, il est impératif que les pouvoirs publics mettent en œuvre toutes les formes possibles de contrats permettant de répondre aux attentes et aux besoins de services et d'infrastructures publiques: l'impact historique des contrats de concessions et de PPP est, face à ce problème, une réalité incontournable, car il démontre qu'en mobilisant les compétences, les énergies et les capitaux, les PPP peuvent soutenir fermement la croissance économique, et ce d'autant plus qu'on doit intégrer dans la réflexion la réduction attendue des budgets d'investissement dans le cadre des plans d'austérité de la quasi totalité des pays européens.

2.1 Les arguments en faveur des PPP sont largement évoqués dans le document de la Commission. Celui-ci ne souligne toutefois pas les échecs de certains projets réalisés dans le cadre de PPP, dont les causes sont les suivantes:

- des projets sont réalisés au moyen de PPP alors que cette approche n'est pas adéquate; à cet égard, il convient de souligner qu'un transfert des différents niveaux de création de la valeur à des entreprises privées conjugué à une attri-

bution des risques (des coûts) à ces entreprises ne produit pas nécessairement des gains d'efficacité. Des gains d'efficacité pourraient être possible notamment si un certain nombre de conditions sont réunies (incertitude environnementale limitée, haut potentiel d'optimisation entre les différents niveaux de création de valeur, pas de faible intensité de concurrence, savoir-faire du secteur public en matière de développement, de passation et de contrôle de marchés et autres éléments connexes);

- certains PPP ont été réalisés qui donnent lieu à une augmentation des coûts; en effet, compte tenu des prescriptions budgétaires actuelles d'EUROSTAT, dans le cas de PPP pour lesquels les investissements dans les travaux sont financés essentiellement par des capitaux privés au début du contrat, les projets (d'infrastructure) peuvent être réalisés de manière précoce par rapport à des projets bénéficiant d'un financement budgétaire traditionnel. Les PPP dans le cadre desquels l'exploitant est rémunéré par des fonds issus du budget peuvent toutefois se traduire indirectement par une augmentation de la dette de l'État. En effet, comme dans le cas d'un emprunt d'État, certains PPP impliquent des obligations de paiement futures qui limitent la marge de manœuvre du législateur pour l'exercice budgétaire suivant. La réalisation de PPP qui revient à contourner le principe de base de la limitation budgétaire des emprunts publics doit être rejetée du point de vue économique. En outre, les décideurs politiques et autres acteurs concernés perdent tout intérêt pour un contrôle objectif de la rentabilité des projets en question;
- la transparence de certains contrats entre les partenaires publics et privés, y compris les contrats conclus avec des entreprises sous-traitantes est insuffisante;
- compte tenu du fait que la transparence des contrats, contrôles de rentabilité, rapports de performance, etc. est insuffisante, les différents problèmes d'opportunité qui se posent avec ces contrats à long terme, complexes et prévoyant des possibilités de préfinancement ne peuvent être suffisamment maîtrisés et faire l'objet d'un contrôle démocratique;
- dans certains cas l'absence d'une véritable évaluation préalable permettant un choix objectif tant de la procédure de PPP que de l'attributaire du contrat;
- dans certains cas une répartition des risques entre le public et le privé sortant du principe de vrai partenariat entre les acteurs;
- enfin, dans certains cas, les lacunes dans le contrôle par les autorités compétentes, en particulier concernant les conséquences sur les budgets publics et la qualité des prestations.

Afin de mieux cadrer les compléments à apporter dans son avis le CESE adopte une présentation légèrement différente, tenant compte de ce qui peut paraître comme une hiérarchie plus réaliste dans les avantages et les inconvénients de l'utilisation du PPP.

2.1.1 On a trop souvent tendance à considérer que le premier argument à prendre en compte dans le choix éventuel d'un contrat de PPP est l'argument budgétaire: sans vouloir l'occulter (nous y reviendrons plus loin), il semble qu'un examen approfondi et l'expérience acquise montrent que ce n'est pas, en regard du bilan économique général, l'élément fondamental.

Le premier argument pouvant justifier le recours au PPP est l'optimisation du facteur temps. Tous les observateurs impartiaux et attentifs des opérations de PPP constatent:

- que le recours au PPP permet de lancer un équipement public beaucoup plus rapidement que ne le permettent les procédures classiques. Cet avantage de temps provoque une «utilité sociale» qu'on ne sait pas encore bien mesurer, mais qui est, de toute évidence, importante. Cette utilité sociale se traduit en général par une augmentation de l'activité économique, engendrant elle-même des recettes fiscales, qui viennent atténuer l'effort financier de la collectivité.
- que l'on gagne souvent sur les délais de préparation et d'études par rapport à la commande publique classique dans la mesure où l'ensemble des choix, relevant de ses compétences, ont été faits par le client public;
- enfin que l'on respecte mieux les délais de réalisation, du fait de la plus grande responsabilisation des exécutants.

Ces gains potentiels sur les délais devraient ainsi pouvoir être perçus comme l'atout majeur du contrat de PPP, même si parfois ils peuvent sembler se trouver en opposition avec les habitudes historiques des maîtres d'ouvrage, et de leur utilisation presque routinière des procédures classiques.

En particulier, en période de plans de relance et de sortie de crise, le PPP peut être un accélérateur formidable de l'exécution des décisions prises, et être un outil de premier ordre pour donner à l'effet de relance attendu, la vitesse qui en multipliera les résultats.

2.1.2 Le deuxième argument en faveur du PPP, c'est sa capacité naturelle à favoriser la cohérence d'un projet, donc l'efficacité économique maximale pour la collectivité.

Cela est dû, comme évoqué dans le texte de la Commission, à l'intégration la plus complète de la chaîne de production, de la conception à la maintenance et à l'exploitation, en passant par la réalisation proprement dite de l'infrastructure concernée.

Par nature, dans ce contexte, le concepteur sait qu'il doit optimiser les processus et la qualité de la construction, parce qu'il aura ensuite, dans la durée, à en assumer l'exploitation, et qu'il

devra laisser à la collectivité, au terme de son contrat, un ouvrage en bon état de marche, dans le respect des normes et règlements de réalisation. Sa réflexion est, de ce fait, naturellement intégratrice, ce qui est beaucoup plus difficile à obtenir dans le cas, typique des marchés publics, d'une division des tâches et des responsabilités qui y sont attachées.

2.1.3 Le troisième des arguments principaux justifiant le recours aux PPP est naturellement celui du financement.

On imagine aisément le cas du décideur public, gestionnaire d'un budget, dont il connaît les limites, et qui recherche les moyens de réaliser un équipement dont la collectivité qu'il gère a besoin: il peut rechercher dans le contrat de PPP, la solution financière à un problème qu'il sait ne pas pouvoir résoudre dans le cadre de ses procédures budgétaires.

Avant de revenir plus loin sur les propositions que nous pourrions faire pour élargir les solutions financières du PPP en général, on peut s'interroger, devant ce type de situation, sur les limites – que tout le monde connaît depuis longtemps, sans oser y toucher – des règles de la comptabilité publique dans la quasi-totalité des pays européens, et notamment de l'impossibilité «comptable» d'étaler sur son temps d'utilisation normale, la prise en compte du coût d'un investissement public.

Le financement par le contrat de PPP, qui permet de répartir, pour la collectivité, cette charge sur une durée normale d'amortissement, n'est-il pas un premier pas vers une modification, souhaitée par beaucoup, de règles de comptabilité publique, qui freinent de plus en plus de décisions et qui ne reflètent jamais des réalités patrimoniales souvent évidentes?

Encourager, au travers du modèle du PPP, le lancement d'une réflexion politique sur ce thème, pourrait être une façon pour l'Union européenne de faire preuve de pragmatisme. Dans certains pays, d'ailleurs, l'introduction du PPP a été présentée comme un premier pas en direction de la nécessaire réforme de la gestion publique et des outils qu'elle utilise.

2.2 Avant que des décisions politiques importantes ne soient prises, le CESE demande que l'on effectue une étude d'impact globale et une évaluation indépendante des avantages et inconvénients que présentent les projets de PPP, et que l'on consulte et valorise les propositions des partenaires sociaux, y compris les organisations représentatives des PME. À cet égard, il conviendrait d'examiner la rapidité des processus, la question des coûts, la qualité des prestations et les conséquences sociales pour les travailleurs et les utilisateurs. Le CESE considère qu'il est important que les petites et moyennes entreprises bénéficient aussi de meilleures possibilités de participer aux PPP.

3. Les pistes de réflexion du CESE

Elles doivent rester en harmonie avec les trois arguments développés (délai – cohérence au sein du projet – solutions financières) et s'inscrire à l'intérieur des propositions de la Commission et du contexte législatif et réglementaire existant.

Ces propositions sont regroupées en deux catégories:

- ce qui a trait au financement, en général.
- ce qui a trait aux structures juridiques, en essayant de distinguer ici dans ce qui existe:
 - ce qu'il faut garder,
 - ce qu'il faut modifier,
 - ce qu'il faut développer.

Elles doivent aussi clairement tenir compte des trois exigences fondamentales pour cette procédure particulière, comme elles le sont pour toutes les procédures de passation de contrats publics à savoir:

- l'évaluation préalable, qui permet de justifier à la fois la réalisation de l'investissement projeté et le choix de la procédure retenue par le donneur d'ordre;
- la transparence, dans la consultation et le choix initial ainsi que dans le déroulement de l'opération;
- enfin le contrôle, tant par les autorités administratives en charge de cette fonction que par les assemblées élues, responsables des budgets en jeu.

3.1 Au plan financier

Sur ce plan quatre pistes essentielles sont mises en évidence.

3.1.1 La définition du PPP dans les procédures EUROSTAT doit être reformulée de manière à ce que les dépenses publiques liées à des projets de PPP apparaissent d'une manière similaire aux obligations de paiement dans le domaine des marchés publics classiques dans le cadre de l'endettement public.

3.1.2 **Le rôle des fonds structurels** a, jusqu'à présent, été peu ressenti dans le financement des PPP: n'est-ce pas paradoxal, alors qu'il y a, par nature, une parfaite concordance entre les objets en cause?

Même s'il y a déjà eu sur ce plan quelques expériences (sept pays y ont eu recours), il est probable que l'on peut faire beaucoup mieux, et sans doute en faisant davantage de pédagogie auprès des États et des collectivités publiques potentiellement concernées, pour les conduire à une perception globale de l'outil PPP, capable de s'associer à tout type de financement public, et en priorité, naturellement, ceux en provenance des autorités européennes.

3.1.3 Comme le propose la Commission, le fait de demander à la BEI de jouer, avec sa compétence, un rôle pivot dans la politique de financement des PPP en Europe, doit s'imposer comme une évidence, à la fois dans un rôle de coordination et de conseil dans les actions entreprises dans ce domaine, mais aussi dans un rôle d'accompagnement des montages financiers, qui nécessitent dans les périodes de crise actuelle, de plus en plus de compétence et de savoir faire.

La BEI a, dans ces domaines, le double avantage de la compétence technique et de la nécessaire neutralité politique. Elle pourrait ainsi jouer un rôle permanent d'interface avec les organes nationaux ou locaux de contrôle.

Cela conduit à lui demander une assistance toute particulière:

- dans l'élargissement souhaitable du rôle opérationnel de l'EPEC (Organisme spécifiquement créé auprès de la BEI pour suivre les opérations de PPP en Europe), autour duquel il conviendrait de bâtir l'organisme public européen nécessaire au suivi et au pilotage de la politique commune dans le domaine du PPP, ainsi que de l'assistance pratique auprès des États membres. L'organisation et le suivi de l'aide aux collectivités de petite taille, sans moyens adéquats, devrait faire partie des missions nouvelles de l'EPEC;
- dans la création et le pilotage d'un groupe d'experts privés (d'une composition équilibrée: représentants des employeurs, des syndicats et de la société civile, y compris des organisations représentatives des PME, financiers, juristes etc.), qui constituerait une intéressante interface avec les experts publics qui constituent l'EPEC, dans une approche consultative;
- dans le suivi systématique de l'ensemble des contrats de PPP au niveau européen;
- enfin, dans la mise sur pied des mécanismes de refinancement des PPP, au-delà de leur période de construction, notamment en mobilisant le marché obligataire, comme proposé au joint 3.1.4 ci-dessous.

3.1.4 L'examen du PPP montre qu'au plan financier, ses caractéristiques de base (durée longue – signatures publiques de première qualité) en font un outil potentiel exceptionnel pour la collecte de l'épargne sur le marché, y compris de celle qui est liée à la préparation des retraites.

Certains pays travaillent déjà activement pour créer un ou plusieurs fonds spécialisés, ayant accès au marché financier et voué, au-delà de la période de construction (et donc des risques délai et coût qui peuvent y être attachés) au refinancement des opérations de PPP. La création, au niveau européen d'un tel outil pourrait être appréciable, sa gestion technique pouvant être assurée, au moins dans une phase de lancement par la BEI.

Dans le même temps, le Comité fait toutefois observer que de nombreux projets de PPP consistent en services d'intérêt (économique) général. Dans ce cas, il convient, au-delà des critères purement financiers, de veiller à ce que ses prestations soient de bonne qualité, accessibles et d'un prix abordable.

3.2 *Au plan juridique et réglementaire*

Le CESE entend exercer une influence durable pour qu'il ne soit fait recours aux PPP qu'au seul cas où, si on les considère sur le long terme et que l'on prend dûment en compte les coûts de transaction, les problèmes de renégociation, etc., ils sont susceptibles de déboucher sur une réduction des coûts, dans le respect de certaines conditions générales fixées par le politique (normes sociales, qualité des prestations, etc.). Dans le même temps, il y a lieu d'éliminer les incitations au préfinancement, qui soulignent l'urgence d'une réflexion sur la réforme des critères d'Eurostat. L'examen des PPP montre que la complexité qui les caractérise, combinée dans certains pays ou pour certains contrats avec un manque de transparence (en matière de contrats, d'analyses de rentabilité, etc.), les soustrait pour certains d'entre eux à un contrôle démocratique. En conséquence, la Commission est instamment invitée à sensibiliser les États membres aux problèmes inhérents à une telle situation.

Nous présentons la situation existante ci-dessous en trois rubriques: dans ce qui existe,

— Que faut-il garder en l'état?

— Que faut-il modifier?

— Que faut-il développer?

3.2.1 *Que garder des textes actuels?*

Sur ce plan des textes et du droit, on ne trouve, en fait, aucune définition précise de ce qu'est un PPP au regard de l'ensemble des dispositions qui régissent les marchés publics, les concessions et tout ce qui relève de la réalisation des infrastructures.

À l'examen, et compte tenu de l'expérience acquise dans les nombreux pays déjà utilisateurs de PPP, il semblerait que cette absence de définition étroite au niveau européen, ne soit en rien une gêne tant pour le développement des opérations que pour leur suivi par les autorités européennes.

Si l'on déduit du silence de la Commission qu'elle ne ressent pas le besoin d'une définition plus précise il semble que le CESE peut et doit partager ce point de vue, qui laisse les États membres garder la maîtrise d'une définition adaptée à leur contexte particulier et à leurs habitudes.

Ce point de vue laisse ainsi ouverte la question du maintien en l'état de certains textes actuellement en vigueur, en rappelant qu'un vote récent du Parlement européen recommande dans le

domaine des marchés publics, d'utiliser d'abord les textes existants plutôt que de rechercher à en élaborer de nouveaux.

Vu ce contexte, le CESE recommande que l'on conserve la directive 2004/18 qui traite de la seule concession de travaux, pour ce qui est de la procédure de passation des dites concessions de travaux, sans la compléter par une définition des PPP, dont la réglementation reste de la compétence des pouvoirs publics de chaque État membre de l'UE. On y définit, sur ce plan, la concession de travaux comme suit: «la concession de travaux publics est un contrat présentant les mêmes caractéristiques qu'un marché public de travaux, à l'exception du fait que la contrepartie des travaux consiste soit uniquement dans le droit d'exploiter l'ouvrage, soit dans ce droit assorti d'un prix».

La définition de la concession de services est donnée de façon identique (le mot service remplaçant le mot travaux), mais la directive ne prévoit rien pour ce qui concerne la condition de son attribution, alors qu'elle y consacre un chapitre aux procédures de passation des concessions de travaux.

Les définitions ci-dessus ne rentrent volontairement pas dans des détails de précisions jugées nationales et qui rendraient, dans les faits, impossible toute convergence dans un texte commun.

Sur la base de constats pragmatiques, le CESE considère qu'il n'est pas nécessaire de disposer d'une définition plus détaillée de la notion de concession (à savoir un contrat de long terme incluant la conception, la construction, le financement, la gestion et/ou la maintenance d'un ouvrage ou d'un service public), car la situation actuelle joue un efficace rôle de couverture de tous les types de contrats publics, différents des marchés publics classiques, en les soumettant à un minimum de règles européennes de passation.

Le CESE pense qu'il vaut mieux éviter de légiférer dans ce domaine qui peut vite devenir d'une extrême complexité, alors même qu'actuellement les acteurs disposent dans tous les États membres, et selon leurs traditions nationales, de contrats de PPP au sens large (concessions à paiement privé par l'utilisateur, contrats de partenariats à paiement public, autres contrats de partenariat public-privé), qui répondent correctement aux problèmes posés.

3.2.2 *Que faut-il modifier?*

Pour ce qui concerne la directive 2004/18, cependant, le CESE, dans un souci de cohérence des textes utilisés, propose que l'on réfléchisse à l'occasion de cet avis sur les PPP, à une clarification des conditions d'attribution des concessions de services, oubliés dans la dite directive, qui pourtant définit clairement les concessions de services.

Dans ce contexte le CESE en profite pour clarifier le délicat problème du partenariat public privé institutionnel (PPPI), partiellement traité par une communication interprétative de 2008 qui entendait rappeler le respect des règles de concurrence par les personnes publiques recourant à des entités parapubliques.

En réalité cette communication est inconnue des personnes publiques qui l'ignorent volontairement ou involontairement. Si la Commission entendait poursuivre dans la voie d'une législation spécifique aux concessions il conviendrait d'inclure expressément la réglementation de la création et du renouvellement d'activité des PPPI dans celle-ci et ce dans un sens d'amélioration de la législation afin d'éviter les abus dont la jurisprudence européenne nous offre un vaste panorama, et qui vont parfois à l'encontre de la transparence recherchée.

3.2.3 Que faut-il développer?

Dans l'application des procédures, le CESE recommande que soient mieux cadrées trois démarches inhérentes aux PPP en général, à savoir:

- l'évaluation préalable qui est très utilisée pour mesurer l'impact en coût global du PPP par rapport à la commande publique classique; «le comparateur secteur public» est également un bon outil;
- le dialogue compétitif qui est parfois l'objet de dérives en termes d'éthique, de délais et d'exigences auprès des entreprises privées;
- Le suivi des opérations de PPP pour en mesurer aussi précisément que possible l'intérêt et ainsi améliorer l'évaluation préalable des opérations ultérieures.

3.2.3.1 L'évaluation préalable

Cette analyse initiale qui, en principe, doit permettre de justifier le recours à telle procédure plutôt qu'à telle autre, devrait devenir la règle impérative pour tout ce qui concerne la passation de marchés publics.

Quel meilleur moyen, en effet, pour l'autorité adjudicatrice, de mesurer l'impact – ou plutôt les impacts – de la décision qu'elle est en train de préparer? Le caractère rendu obligatoire de la publication des résultats de cette évaluation préalable, serait dans bien des cas, un grand pas vers la transparence, si nécessaire lorsqu'on cherche des solutions optimisées et une plus grande rigueur dans la concurrence.

Ce doit être aussi l'occasion de bien mesurer, à l'intérieur de la notion de coût global, l'incidence des éventuels écarts dans les financements, entre le taux applicable par les marchés aux emprunteurs publics et celui applicable au projet PPP, en notant que cet aspect de l'évaluation préalable est déjà obligatoire dans les pays les plus avancés dans le domaine du PPP.

En France l'évaluation préalable se fait autour de 4 critères: le coût global, le transfert des risques, le développement durable et la performance apportée par le contrat. Le CESE propose de systématiser ces critères en y rajoutant la publication des contrats et l'application stricte des lois sociales des pays concernés comme rappelé ci dessus (1.3.4).

3.2.3.2 Le dialogue compétitif

Cette démarche, différente de la simple négociation bilatérale utilisée pour finaliser les procédures classiques, est actuellement largement utilisée – et même obligatoire dans certains pays – pour l'attribution des contrats de PPP, au sens large. Elle consiste après un premier choix préliminaire fait par le client, de mettre au point le contrat final, en dialogue avec le ou les deux partenaires sélectionnés, par itération et amélioration successives des données du contrat.

L'examen exhaustif, toutefois, de l'usage qui en est actuellement fait, révèle plusieurs faits:

- peu habituées certaines personnes publiques ont entamé des dialogues compétitifs mal préparés aboutissant à de sévères remises en cause des éléments du contrat en cours de dialogue, à des délais excessivement longs et à des demandes parfois exagérées de détails aux entreprises en phase finale;
- les maîtres d'ouvrages publics restent parfois tentés de dévoyer l'utilisation de cette procédure pour ne pas respecter les droits normaux de la propriété intellectuelle et de la protection des idées innovantes;

Certes, les idées émises sont censées être protégées par la confidentialité des offres, mais l'usage montre, dans les faits concrets, qu'il n'en est rien et que l'on peut mettre aisément sur le dos de «fuites» indétectables, ce qui n'est en fait qu'une manœuvre contraire à l'éthique.

Une certaine mise en harmonie du cadre contractuel communautaire devrait prendre en compte les moyens de protéger la propriété intellectuelle, garante en elle-même des progrès de l'innovation.

3.2.3.3 Le suivi des opérations de PPP

Pour respecter la transparence et les exigences de contrôle, il est nécessaire de systématiser un recensement des opérations de PPP et un suivi de leur exécution à l'échelon national et européen. Cette mission, au delà de celle déjà évoquée pour la BEI et de l'EPEC, doit être confiée à un organisme neutre, dont les évaluations ne témoignent pas d'un penchant systématique à privilégier les PPP ou à les récuser et pourrait être octroyée au groupe d'experts.

4. Conclusions

- La communication de la Commission est un texte intéressant et d'une grande actualité dans un contexte où il est nécessaire de mobiliser les investissements publics et privés et surtout dans la période de crise financière que nous connaissons. Il convient de poursuivre le développement du cadre institutionnel afin d'améliorer les PPP et d'exploiter les possibilités et les avantages qu'ils comportent, mais également en vue d'atténuer les problèmes que connaissent plusieurs PPP tels qu'évoqués plus haut dans l'avis (problèmes de préfinancement et des augmentations de coûts sur lesquelles il faut souvent tabler dans les relations contractuelles à longue échéance auxquelles ils donnent lieu).
- On doit simplement ne pas négliger les possibilités offertes par le PPP pour contribuer au développement des infrastructures publiques (grandes et petites) et, par là même, au progrès économique de l'Union européenne.
- S'agissant des PPP, l'Europe devrait se doter des moyens de tirer les leçons des difficultés rencontrées parfois dans le passé en améliorant les dispositifs de contrôle existant et en effectuant un relevé systématique des résultats finaux des opérations. Le CESE estime qu'il est important que les

petites et moyennes entreprises bénéficient elles aussi de meilleures possibilités de participer aux PPP.

- Beaucoup d'outils juridiques communautaires et nationaux existent: le CESE considère qu'il n'est pas nécessaire de reprendre tout à zéro, pour bâtir un cadre unique et théoriquement parfait. Nous y perdriions beaucoup de temps pour un bénéfice limité voire même contre performant. Les acteurs œuvrent quotidiennement en fonction de ces cadres juridiques et toute remise en cause aboutirait à ralentir la commande publique voire à déstabiliser lourdement l'outil PPP. Les définitions actuelles données par la directive 2004/18 ne doivent pas être modifiées ni complétées; chaque État membre est ainsi libre d'adopter une définition juridique du PPP plus adaptée à son contexte spécifique et aux bonnes pratiques enregistrées.
- Optimisons donc les moyens existants, en précisant et améliorant quelques points, et en utilisant des compétences existantes, notamment la plateforme BEI dans le domaine du financement en renforçant le rôle de l'EPEC et du groupe d'experts qui contribuerait encore plus fortement à populariser les méthodes contractuelles à collecter, promouvoir et valoriser les bonnes pratiques et à dialoguer avec le secteur privé au niveau européen en créant un groupe «miroir» d'experts privés.
- Le développement de la transparence, de l'évaluation préalable basée sur le coût global, des analyses des succès et des échecs, le respect des législations constituent des pistes d'études futures.
- Réfléchissons à mettre sur pied un mécanisme de refinancement des PPP au delà de leur période de construction afin de mobiliser le marché obligataire qui est trop peu sollicité à cet égard.

Bruxelles, le 21 octobre 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant, en ce qui concerne la durée d'application du taux normal minimal, la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée»

COM(2010) 331 final — 2010/0179 (CNS)

(2011/C 51/13)

Rapporteur: **M. Edgardo IOZIA**

Le 24 juin 2010, le Conseil a décidé, conformément à l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Conseil modifiant, en ce qui concerne la durée d'application du taux normal minimal, la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée»

COM(2010) 331 final — 2010/0179 (CNS).

Le 13 juillet 2010, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 466^e session plénière du 21 octobre 2010 de nommer M. IOZIA rapporteur général, et a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Synthèse et observations du Comité

1.1 Le CESE prend acte de la nécessité de proroger de cinq années supplémentaires – en espérant que ce soit pour la dernière fois – le régime dit transitoire adopté en 1992 déjà, qui arrivera à échéance le 31 décembre 2010, concernant l'application d'un taux minimal de TVA de 15 %, et accueille favorablement l'adoption de la directive proposée.

1.2 L'absence de prorogation pourrait en effet générer des distorsions supplémentaires du fonctionnement du marché intérieur. Aujourd'hui déjà, l'écart existant en Europe entre les différents régimes de taux normaux est de 10 %. La fourchette va de 15 % à Chypre et au Luxembourg à 25 % au Danemark, en Hongrie et en Suède. Par deux fois déjà, la Commission a proposé à juste titre l'introduction d'un taux maximal, mais le Conseil n'a pas donné son accord, les traités exigeant l'unanimité dans ce domaine.

1.3 Le CESE évalue très positivement la décision de la Commission de publier d'ici à la fin de cette année un livre vert relatif à une nouvelle stratégie en matière de TVA et la possibilité d'une harmonisation progressive des taux. Le Comité, qui le moment venu sera spécifiquement consulté sur le livre vert, souhaite que l'on mette en place au plus vite un régime européen de taxation totalement harmonisé et que le régime transitoire soit définitivement aboli.

1.4 Dans bon nombre de ses avis en la matière, le CESE a défendu la nécessité d'instaurer un régime de taxation indirecte harmonisé, simple, qui entraîne un allègement des charges administratives et apporte des avantages clairs aux entreprises et aux citoyens, qui garantisse une taxation équitable et des recettes sûres pour les finances publiques, qui diminue les

risques de fraude fiscale et qui contribue à l'achèvement et au développement du marché intérieur.

1.5 Le CESE est conscient du fait que le maintien de la règle de l'unanimité dans le domaine fiscal a compromis la possibilité d'une adoption rapide du régime définitif, qui prévoit la taxation dans le pays d'origine. L'absence d'accord sur la révision des traités entraînera un allongement regrettable des délais requis pour toute prise de décision en la matière. Quarante-trois ans après le début du processus de mise en route d'un régime européen de taxation indirecte, nous en sommes toujours au même point, et ce en raison du principe d'unanimité.

1.6 «Le fait qu'un concept dont le principe a été accepté il y a trente-trois ans semble toujours aussi éloigné qu'alors de sa réalisation constitue un acte d'accusation contre les États membres. L'histoire de la législation sur la TVA en Europe est un catalogue d'échecs, non de la part de la Commission, qui a agi avec une cohérence louable et n'a pas ménagé ses efforts pour essayer de faire avancer la situation, mais de la part des États membres, qui ont continuellement contrecarré ces efforts»⁽¹⁾. Ces propos tenus par le CESE en 2001 restent douloureusement d'actualité.

1.7 Le CESE estime que l'on ne saurait reporter l'adoption d'un nouveau système de taxation permettant de lutter efficacement contre la fraude fiscale – avec pour corollaire des recettes accrues pour les États membres et l'Union –, d'alléger les charges administratives et de contribuer au développement du marché intérieur.

⁽¹⁾ Avis du Comité économique et social sur la «Stratégie visant à améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le cadre du marché intérieur», JO C 193/45 du 10.7.2001.

2. Observations préalables

2.1 Conformément à l'article 12 par. 3 point a) deuxième alinéa de la directive 77/388/CEE, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du PE et du CESE, fixe à l'unanimité le niveau du taux de TVA.

2.2 Faute d'obtenir l'unanimité requise, la Commission a été contrainte de procéder à quatre prorogations sur la base du seul résultat ayant fait l'objet d'une décision unanime, celui d'un **taux minimal de 15 %** établi par la directive 92/77/CEE. Toutes les propositions visant à réaliser une **harmonisation fiscale définitive** n'ont jamais obtenu l'unanimité nécessaire.

3. La proposition de la Commission

3.1 En vue de la prochaine échéance du 31 décembre 2010 prévue par la directive 2006/112/CE, la Commission propose de proroger pour la énième fois, du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2015, l'application d'un **taux normal ne pouvant être inférieur à 15 %**.

3.2 La Commission prévoit au point 9 de la proposition à l'examen de publier sous peu un livre vert relatif à une nouvelle stratégie en matière de TVA. Ce livre vert marquera le début d'une consultation sur une future harmonisation fiscale. Sur la base du résultat de cette consultation des États membres, la Commission pourra prendre une décision appropriée concernant le niveau des taux normaux de TVA applicables dans l'UE.

4. Observations du Comité

4.1 Compte tenu de la situation qui prévaut actuellement dans les 27 États membres dans le domaine fiscal, notamment

en matière de TVA, le CESE ne peut que marquer son accord avec cette proposition dont il estime, comme dans le passé, qu'elle s'impose.

4.2 La décision de la Commission de publier un livre vert sur l'ensemble de cette matière, dans le but de mettre un terme définitif au régime transitoire et de lancer un processus d'harmonisation de la jungle des taux, des dérogations, des régimes à taux réduit, des taux «de stationnement» et de l'ensemble du système, trouve dans le Comité un allié résolu à défendre la réalisation de ce projet, même si les expériences passées dans ce domaine ont vu la prédominance de simples intérêts nationaux, qui ont de fait empêché la simplification et la pleine réalisation du marché intérieur.

4.3 Au niveau européen, les fraudes fiscales sont estimées à un montant compris entre 200 et 250 milliards d'euros. Le Comité partage le point de vue du Parlement européen selon lequel il y a lieu de lutter beaucoup plus efficacement contre la fraude, qui «affecte non seulement le financement des budgets des États membres, mais aussi l'équilibre général des ressources propres de l'Union européenne, en ce sens que toute réduction des ressources propres TVA doit être compensée par une augmentation des ressources propres fondées sur le revenu national brut»⁽²⁾.

4.4 Le CESE juge indispensable à cette fin une action coordonnée et convergente des États membres, afin d'atteindre simultanément divers objectifs: simplification administrative, augmentation des recettes de la taxation grâce à une lutte efficace contre la fraude, harmonisation des taux, autant d'objectifs contribuant au développement du marché intérieur sans que le montant de la taxe n'entraîne pour quiconque d'avantages ou de désavantages en terme de compétitivité.

Bruxelles, le 21 octobre 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽²⁾ Résolution législative du Parlement européen du 4 décembre 2008 sur la proposition de directive du Conseil modifiant la Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, en vue de lutter contre l'évasion fiscale liée aux opérations intracommunautaires.

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 — Politique internationale en matière de climat après Copenhague: agir maintenant pour redynamiser l'action mondiale contre le changement climatique»

COM(2010) 86 final

(2011/C 51/14)

Rapporteur: **M. BUFFETAUT**

Le 9 mars 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 - Politique internationale en matière de climat après Copenhague: agir maintenant pour redynamiser l'action mondiale contre le changement climatique»

COM(2010) 86 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 466^e session plénière du 21 octobre 2010, le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 118 voix pour, 7 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions

1.1 L'accord de Copenhague a suscité, dans un premier temps, une forte déception devant l'échec à parvenir à un accord général sur les objectifs et les mesures pour combattre le réchauffement climatique mondial. À mieux considérer ce texte, on peut estimer qu'il comporte des avancées, non seulement en ce qui concerne l'objectif de rester en deçà d'une augmentation des températures de 2 °C par rapport à la période préindustrielle, mais encore parce qu'il a permis de progresser tant en ce qui concerne les questions des transferts de technologie et du financement des pays en voie de développement qu'en ce qui concerne des accords plus spécifiques sur l'usage des terres et la foresterie. Il faut maintenant tirer les leçons de ces conclusions et en tenir compte dans les prochains cycles de négociations de Cancun et d'Afrique du Sud.

1.2 Il est toutefois difficile de considérer que ceci ait été un succès pour la diplomatie de l'Union européenne. Celle-ci doit donc s'interroger sur la réorientation de sa stratégie diplomatique. La mise en place du nouveau service diplomatique, consécutive à l'adoption du traité de Lisbonne, pourra changer les données politiques internes à la Commission. Quoi qu'il en soit, l'engagement unilatéral de réduire nos émissions de 20 %, voire de 30 %, en 2020 n'a pas eu l'effet escompté et n'a pas permis de parvenir à un accord contraignant. Nous avons en effet des partenaires extrêmement pragmatiques qui ressentent de la méfiance à l'égard de tout ce qui constitue des grandes pétitions de principe derrière lesquelles se profilent des réglementations et des contraintes éventuelles, même si l'objectif de principe de limiter la hausse des températures à 2 °C a finalement été accepté.

1.3 L'Union européenne n'a pas vraiment réussi ni été influente lors de ses négociations de Copenhague, en partie parce que ses objectifs étaient jugés trop ambitieux et difficiles à réaliser aux yeux de nombreux autres pays à ce stade et en partie à cause du scepticisme de certains pays quant au caractère

réalisable de certains objectifs européens. L'UE devrait maintenant se concentrer sur les moyens concrets d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de carbone qu'elle s'est fixés elle-même, tout en relançant son économie (et dans le cadre de ce processus de relance). Si elle démontre qu'elle peut réussir dans cette double entreprise, sa crédibilité et son influence dans les négociations internationales s'en trouveront renforcées.

Tout en restant fidèle aux décisions prises, notamment dans le paquet énergie/climat, l'Union européenne devrait:

- s'engager, conformément à la proposition des ministres de l'environnement d'Allemagne, de France et du Royaume-Uni, à durcir à un stade précoce son objectif CO₂ pour 2020 afin de réaliser une diminution de 30 % à cette échéance au lieu des 20 % fixés actuellement, si les conditions économiques permettent d'y arriver sans perte de compétitivité et pour autant que cette démarche soit effectivement accompagnée des mesures et des investissements nécessaires pour la réaliser. Le fait qu'en raison de la crise économique, les émissions aient nettement baissé au sein de l'UE ne constitue pas en soi une raison suffisante pour viser un objectif de réduction plus élevé, dans la mesure où les émissions sont susceptibles d'augmenter à nouveau avec la relance de l'économie;
- mobiliser et coordonner les moyens de recherche communautaires et nationaux en matière de nouvelles technologies sobres en carbone et dans le domaine de l'efficacité énergétique. Il s'agit d'obtenir une meilleure allocation des ressources afin de parvenir à une meilleure efficacité, de nature à prouver que derrière les déclarations politiques et les normes juridiques les moyens nécessaires à l'action concrète sont mobilisés. Il est également capital de veiller à une coopération étroite entre la recherche et les acteurs de l'économie, tels que l'industrie et l'agriculture, afin que les technologies prometteuses puissent être rapidement commercialisées;

- communiquer avec plus de modestie afin de ne pas donner l'impression à nos partenaires que nous voulons leur imposer un modèle européen supposé exemplaire;
- dans l'attente d'un accord global, concentrer ses efforts diplomatiques sur des accords plus sectoriels comme la gestion des sols et forêts, le transfert des technologies (en veillant à ne pas perdre notre avantage comparatif en ce domaine), le système de suivi et d'évaluation des engagements, les aides financières et leur mode d'allocation. La conférence internationale sur le climat et la forêt qui s'est tenue à Oslo en mai dernier est un bon exemple d'une démarche réussie;
- développer une diplomatie active, avec le soutien des États membres, en direction des États-Unis, de la Russie, et du groupe BASIC, vu qu'aucun accord mondial n'est possible sans les États-Unis et les autres grands pays;
- être un élément moteur dans des négociations bilatérales ou multilatérales, dans d'autres enceintes que l'ONU, afin de préparer un accord mondial. Tout ceci devrait se faire dans un souci de transparence pour ne pas inquiéter certains États qui pourraient redouter que leur soient imposées des solutions toutes faites;
- mener, au regard des investissements de grande envergure consentis tant par la Chine que les États-Unis ou la Corée du Sud en matière d'économie «verte», une politique européenne ambitieuse si nous voulons être des moteurs de l'économie de demain et si nous refusons de perdre nos avantages compétitifs et de devenir dépendants de brevets, de know-how et de techniques détenus par d'autres. Les objectifs de réduction d'émissions peuvent constituer un instrument utile mais ne sauraient suffire, à eux seuls, pour obtenir le saut technologique nécessaire à l'émergence d'un développement réellement durable.

1.4 Afin de supporter ses efforts diplomatiques, l'Union européenne devrait aussi mobiliser la société civile organisée afin de faire prendre conscience aux opinions publiques de la nécessité de faire évoluer notre société vers moins de gaspillage des ressources naturelles, vers une utilisation plus importante des ressources renouvelables et vers des attitudes personnelles plus civiques.

2. Introduction

2.1 La conclusion du sommet de Copenhague a soulevé des réactions aussi diverses que contrastées.

2.2 Pour certains États et acteurs du débat l'accord de Copenhague est le premier pas encourageant puisque de nombreux États l'ont approuvé, parmi lesquels la Chine, l'Inde et les États-Unis, et qu'ils ont approuvé l'objectif de rester en dessous d'une augmentation des températures de 2 °C par rapport à l'ère préindustrielle. D'autres l'ont toutefois considéré comme profondément décevant, dès lors qu'il n'y avait pas d'accord détaillé sur les mesures permettant d'atteindre cet objectif ni sur le mode de partage des responsabilités entre les différents pays.

2.3 Le niveau d'ambition et d'engagement national reflété dans l'accord était également décevant, comme en témoigne le fait que les objectifs nationaux volontaires pour les réductions des gaz à effet de serre qui ont été soumis en réponse à l'accord sont en deçà de ce qui eût été nécessaire pour maintenir la hausse de température en dessous de 2 % et de ce que l'UE et d'autres pays avaient espéré voir adopter.

2.4 La conférence a été de toute évidence une déception diplomatique pour l'Union européenne et notamment la Commission. En particulier, l'annonce d'un engagement unilatéral de réduction de 20 %, voire de 30 % de nos émissions de CO₂ d'ici à 2020 n'a pas eu l'efficacité diplomatique souhaitée, à savoir encourager d'autres pays développés à prendre des engagements similaires et inciter à adopter des engagements plus spécifiques pour les pays en développement. Il convient donc d'analyser les raisons de l'échec de la stratégie diplomatique de l'Union européenne et d'envisager comment la réorienter pour plus d'efficacité.

3. Une démarche plus pragmatique et plus modeste

3.1 Même si les relations entre les États-Unis et la Chine sont compliquées, il semble bien que l'accord de Copenhague soit en réalité la traduction de l'accord passé entre les États-Unis et les États constituant le groupe BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine).

3.2 Différents constats s'imposent:

- de nombreux pays émergents ainsi que les États-Unis et d'autres pays développés continuent d'accorder plus de priorité au maintien (ou à la restauration) de leurs trajectoires économiques à court terme au lieu de tenter de contrer le réchauffement climatique global (alors qu'un réchauffement incontrôlé pourrait causer bien plus de dommages à toutes les économies à moyen terme en l'absence de réductions des émissions de gaz à effet de serre). Ce groupe de pays peut continuer à dicter les limites de l'ambition en la matière pour les prochaines années, à moins que ou jusqu'à ce qu'une combinaison de nouveaux événements liés au climat, ou l'obtention de preuves scientifiques encore plus solides, ou de pressions croissantes sur les ressources limitées en combustibles fossiles les obligent à repenser plus radicalement le problème. L'UE devra adapter sa stratégie à ce nouvel équilibre global des forces;

- l'approche américaine repose plus sur une confiance dans les progrès des sciences et techniques et se veut pragmatique plus que réglementaire. Les États-Unis (et la Chine) vont certainement faire porter leurs principaux efforts dans les prochaines années sur la création d'industries à faible intensité de carbone du futur les plus avancées du monde. L'Europe doit faire en sorte de fournir un effort au moins aussi résolu pour transformer sa propre économie et la réorienter vers une économie hypocarbone;

— les pays en voie de développement ou émergents craignent également que le zèle des pays développés ne soit un moyen déguisé de brider ou de retarder leur développement et cela d'autant plus que les pays développés sont loin d'avoir tous atteint leurs objectifs annoncés.

Si l'Union européenne qui se voulait exemplaire ne semble guère avoir convaincu le reste du monde du bien-fondé de sa démarche, c'est sans doute qu'elle s'est trop reposée sur des calculs abstraits des niveaux de réduction que chaque pays doit atteindre et sur son système d'échange d'émissions encore imparfait et qu'elle n'a pas suffisamment fait au plan pratique pour démontrer la viabilité de tels objectifs de réduction, investissant peu dans la recherche, l'innovation et les technologies de transformation permettant l'émergence d'une nouvelle économie sobre en carbone et plus efficace sur le plan énergétique pour elle-même et pour les autres. On peut espérer que la stratégie 2020 sera un instrument utile à cet égard. Nous devons être capables de démontrer qu'un rapide changement de cap vers une économie à faible intensité de carbone en Europe est dans la pratique une réussite qui nous assurera un avantage compétitif à moins que d'autres n'y parviennent. Cela nous confèrera plus d'influence dans le monde que des discours sombres sur des objectifs apparemment impossibles à atteindre, les efforts que cela implique et l'importance morale du partage des charges y afférentes.

3.3 Dans ce contexte, il convient de ne pas tout miser sur le niveau international pour parvenir à un accord définitif avant la fin 2011. Il vaudrait mieux ne pas disposer d'un accord définitif que d'en avoir un intégrant des objectifs insuffisants qui encouragerait une attitude de confiance excessive face à la menace climatique. Il serait plus utile de présenter ces objectifs insuffisants comme une mesure temporaire ou provisoire, constituant un pis-aller, dans l'attente de parvenir plus tard à un accord plus adapté avec des objectifs plus ambitieux, lorsque certains États et groupes chefs de file dans ce domaine auront réalisé de plus grandes avancées vers une économie sobre en carbone et seront en mesure de s'engager résolument afin de respecter des objectifs plus ambitieux et adaptés et d'inciter les autres à en faire de même.

3.4 Dans le même temps, l'éventualité de l'absence persistante d'un accord général ne devrait pas permettre d'empêcher la communauté internationale de progresser dans la voie de négociations concrètes et de faire avancer de manière progressive des accords sectoriels sur la forêt, l'efficacité énergétique, les transferts de technologies, les contributions financières ou la coopération en matière de véhicules électriques par exemple. L'accord d'Oslo de mai dernier sur les forêts tropicales suite à une conférence internationale sur le climat et la forêt est un bon exemple d'une démarche réussie. Elle a abouti à un partenariat qui regroupe neuf pays donateurs qui sont la Norvège, les États-Unis, la France, l'Allemagne, la Suède, le Royaume-Uni, le Danemark, le Japon, l'Australie avec l'Union européenne et une quarantaine de pays forestiers. Ce nouveau partenariat vise à mettre immédiatement en place un mécanisme financier destiné à aider les États qui préservent leurs forêts. Des engagements de 4 milliards de dollars ont été consentis pour la période 2010/2012. Ainsi, le mécanisme de réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation forestière (REDD) en valorisant les forêts a reçu une nouvelle impulsion.

3.5 On pourrait synthétiser cette approche par la phrase: «*Moins de discours, plus d'actes*». Ainsi qu'une attitude plus modeste, non pas dans les objectifs mais dans la façon de les présenter.

3.6 Il faut mettre l'accord de Copenhague en œuvre tel qu'il est et comme un point de départ afin de créer une dynamique générale sans s'arrêter à des prises de position idéologique. Au contraire, il faut proposer des projets concrets et rassembler autour de soi des groupes de pays prêts à s'investir dans tel ou tel projet. Ainsi, nous pourrions essayer d'éviter de transformer les accords de Kyoto en mythe sacré, tout en restant attentifs aux souhaits de nombreux pays en développement de conserver les éléments essentiels de l'approche de l'accord de Kyoto.

3.7 En dehors de la question des pays émergents, celle des pays pauvres est cruciale. Nous ne pouvons les laisser croire que la lutte contre le changement climatique a pour motif le fait de les garder sous tutelle. Les lignes du plan de justice/climat doivent être maintenues afin de montrer l'engagement et la bonne volonté des pays riches.

3.8 À cet égard, l'accord financier de Copenhague doit être respecté grâce à l'affectation rapide de nouvelles ressources. La contribution de l'UE a été fixée à 2,4 milliards d'euros par an pour la période 2010/2012. Il faut donc que ce financement soit mis en œuvre le plus rapidement possible. En ce qui concerne les États-Unis, il est clair qu'ils n'honoreront leurs engagements financiers que si la Chine et l'Inde bougent, notamment en ce qui concerne le système de mesure, de contrôle et de vérification.

4. Pour savoir que faire, il faut connaître d'où l'on part. Quel est donc la vraie nature de l'accord de Copenhague, au-delà des prises de position idéologiques ou politiques?

4.1 Depuis une vingtaine d'années, les discussions sur le changement climatique à l'échelon international se fondent sur les travaux scientifiques du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), au sein duquel de grands scientifiques issus de toutes les disciplines concernées et du monde entier examinent et évaluent les éléments démontrant des changements climatiques imputables à l'activité humaine et leurs incidences. Les évaluations successives entreprises par le GIEC au fil des années ont démontré que la confiance des spécialistes et le consensus scientifique sont de plus en plus forts pour affirmer la réalité de changements climatiques imputables à l'activité humaine, ainsi que de leurs incidences.

4.2 Malheureusement, des manquements à la procédure sont intervenus au cours de certains des récents travaux du GIEC; les médias et les professionnels du scepticisme s'en sont saisis pour tenter de semer le doute sur les éléments démontrant la nécessité de mesures précoces face au changement climatique, au moment du sommet de Copenhague. À l'évidence, le GIEC doit améliorer ses procédures afin de garantir une transparence totale de ses travaux, et pour que l'ensemble des éléments et conclusions dégagés soient minutieusement examinés en faisant appel à une évaluation par des pairs, comme l'a recommandé le Conseil interacadémique.

4.3 Aucun des réexamens dont a fait l'objet le GIEC n'a remis en cause ses conclusions fondamentales, et, malgré les erreurs de procédure, le consensus scientifique international sur la réalité des changements climatiques et de leurs causes apparaît croître fortement. Les gouvernements du monde entier restent convaincus de ces orientations de base, et se sont engagés, dans l'accord de Copenhague, à atteindre l'objectif de limiter le réchauffement planétaire à 2 °C. Le Comité appuie avec force cette conclusion et cette expression de volonté politique.

4.4 Par ailleurs, l'accord de Copenhague établit un cadre pour inscrire les engagements nationaux de réduction des gaz à effet de serre et les programmes pour y parvenir. Depuis Copenhague, de nombreux pays ont fourni des informations détaillées sur leurs programmes et engagements actuels, ce qui a l'avantage de montrer qu'une action est mise en œuvre ou proposée dans de nombreuses parties du monde. Toutefois, les engagements pris à ce jour seraient insuffisants pour que le monde soit en mesure, à terme, de contenir l'augmentation des températures en dessous de 2 °C. Au mieux, les engagements actuels des pays développés n'aboutiraient qu'à une réduction de 18 % des émissions d'ici 2020, ce qui reste même en deçà des recommandations minimales du GIEC, qui estime qu'une réduction de 25-40 % est nécessaire à cette échéance. Selon le CESE, l'UE doit dès lors envisager les négociations internationales en partant du principe que les engagements nationaux actuels ne sont rien d'autre qu'un point de départ et que ces négociations doivent tendre à clarifier et à renforcer ces engagements dans toute la mesure du possible.

4.5 Le processus de l'ONU tel qu'il a fonctionné jusqu'à présent court le risque de tourner en rond. Sans doute d'autres instances ou d'autres systèmes de négociations multilatérales peuvent être importantes dans un premier temps: G20, accords multilatéraux, etc., qui pourront donner un nouvel élan aux négociations de l'ONU en proposant des fondements plus solides et plus réalistes à la négociation. Il ne s'agit nullement de les substituer à l'ONU mais de les utiliser pour préparer des accords revêtus du sceau onusien. Il s'agit là de parvenir à des accords concrets et se traduisant dans les faits et les politiques, quand bien même ces accords ne couvriraient qu'un aspect des questions relatives au changement climatique ou aux innovations en matière d'énergie propre ou sobre en carbone. Dans ce cadre, l'Union européenne pourrait avoir un rôle clé en assurant la transparence des négociations et en développant une diplomatie active en direction des pays en développement et des petites nations.

4.6 À cet égard, il faudra suivre attentivement la mise en œuvre concrète des engagements pris par les États dans le cadre de l'accord de Copenhague ainsi que du plan quinquennal chinois et d'une éventuelle législation américaine.

4.7 Ceci doit amener l'Union européenne à une révision de son attitude, notamment celle qui donne l'impression qu'elle veut imposer un accord contraignant de même inspiration que celui qu'elle s'est imposé. On peut d'ailleurs s'interroger sur la nature d'un tel accord. Qui dit accord contraignant

suppose la possibilité d'user de la contrainte pour le faire respecter, or il est évident que nous n'en avons pas les moyens et que nos partenaires ne le veulent pas. Il serait sans doute plus opportun de parler d'accord comportant des obligations précises et contrôlables.

4.8 À l'évidence nombre de pays majeurs ne sont pas encore disposés à accepter un accord contraignant sur des objectifs généraux. Dans une démarche du «pas à pas», parler d'obligations précises et contrôlables serait sans doute plus acceptable pour ces pays.

4.9 Sans doute faudra-t-il en passer par des accords secteur par secteur, plus concrets, techniques. Des accords de coopération scientifique et de recherche et bien sûr des accords en matière de transferts de technologie et d'aide aux pays les moins développés, dans le respect de leur souveraineté mais aussi avec la garantie du bon usage des fonds et aides accordées.

5. Cela étant, comment préparer de façon efficace la conférence de Cancun?

5.1 En premier lieu, l'Europe doit mettre de l'ordre en son sein et démontrer de quelle manière l'on peut faire d'une transition plus rapide vers une société sobre en carbone une réussite sur le plan économique. Le danger existe à présent que les programmes visant à étendre l'utilisation des énergies renouvelables et à promouvoir l'efficacité énergétique dans tous les secteurs, soient en perte de vitesse, et que les nouvelles industries innovantes européennes de ces secteurs cèdent du terrain à la concurrence étrangère qui est fortement encouragée en Chine, en Corée du Sud et dans d'autres pays. L'Europe doit adopter des mesures plus vigoureuses pour donner l'élan et procéder aux investissements nécessaires à ses industries clés à faible intensité en carbone afin qu'elles puissent maintenir leur position concurrentielle sur la scène mondiale. Il convient d'accorder un soutien particulier à ce secteur dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 et des plans nationaux de relance.

5.2 La commissaire chargée du changement climatique et les ministres de l'environnement d'Allemagne, de France et du Royaume-Uni ont recommandé à l'UE de s'engager unilatéralement à durcir à un stade précoce son objectif CO₂ pour 2020 afin de réaliser une diminution de 30 % à cette échéance au lieu des 20 % fixés actuellement, et ce surtout dans le but de générer la volonté et l'engagement politiques pour prendre les mesures requises et faire les investissements nécessaires dans le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Pour le CESE, le fait qu'en raison de la crise économique, les émissions aient nettement baissé au sein de l'UE ne constitue pas en soi une raison suffisante pour viser un objectif de réduction plus élevé, dans la mesure où les émissions sont susceptibles d'augmenter à nouveau avec la relance de l'économie. Le CESE est néanmoins prêt à soutenir cette démarche ciblant une réduction de 30 % pour autant qu'elle soit effectivement assortie des mesures et des investissements nécessaires pour la réaliser. L'UE doit avant tout être crédible. Les objectifs de réduction de CO₂ doivent être à la fois ambitieux et réellement menés à bien.

5.3 Au niveau international, il semble important qu'un intense travail préparatoire soit réalisé au sein d'instances telles que le G20, qui rassemble les pays émetteurs de 90 % des émissions, afin qu'ils trouvent les fondements d'un accord au préalable. Ensuite les acquis diplomatiques seront repris au cours des travaux des Nations unies. Cette démarche devrait être transparente et associer aux mieux les pays les moins développés.

5.4 Ensuite, il convient, dans le cadre onusien, de parvenir à un processus de négociation moins complexe. Comme on le sait les négociations de Copenhague étaient d'une grande complexité et se déroulaient en six sessions, souvent en parallèle.

5.5 Il convient absolument de s'en tenir à une architecture de négociation simplifiée, en abandonnant si besoin est la référence à l'égard du protocole de Kyoto qui, en tout état de cause ne couvre que 30 % des émissions. Bien entendu ceci devrait être présenté et expliqué de façon diplomatique et sans donner l'impression que les principaux pays émetteurs cherchent à s'exonérer de toute obligation en en imposant aux autres.

5.6 Il faudrait se concentrer sur des éléments-clés: limitation et réduction des émissions avec des objectifs clairs, aides scientifiques, techniques et financières aux pays les moins développés, suivi des accords passés, question particulière de la forêt, le tout sans s'enfermer dans des systèmes juridiques complexes propres à rebuter certains et à faire échouer les négociations.

5.7 Le CESE est également d'accord avec les objectifs spécifiques de négociation exposés aux paragraphes 3.2 et 3.3 de la communication de la Commission visant à mettre en place un cadre solide et transparent de comptabilisation des émissions et des performances, à mobiliser un financement à mise en œuvre rapide pour l'avenir immédiat, à assurer le financement à long terme pour les pays en développement, à élargir et développer le marché international du carbone et à modifier le mécanisme pour un développement propre (MDP) qui à présent ne parvient pas à atteindre ses objectifs de manière satisfaisante.

5.8 La communication relative à la politique internationale du climat comporte en revanche des propositions plus pertinentes et plus réalistes. À juste titre la Commission insiste sur la nécessité de mettre en œuvre l'accord de Copenhague. Elle souligne l'orientation «durable» de la stratégie Europe 2020 qui définit la croissance durable comme une priorité au cœur de la vision pour une Europe efficace sur le plan des ressources, créatrice de nouveaux emplois verts et donnant une forte impulsion à l'efficacité et la sécurité énergétiques.

5.9 De même elle souligne l'importance de progresser sur la définition du système de suivi, de contrôle et de vérification

mais l'on sait que ce point a fait l'objet de grosses difficultés au cours des négociations, notamment avec la Chine. Il conviendra donc de trouver un cadre clair et transparent qui ne heurte pas le sentiment d'indépendance et de dignité nationales. L'Union européenne pourrait jouer un rôle en proposant aux pays tiers intéressés des méthodes de mise en œuvre d'instruments de mesure et de contrôle.

5.10 Les dispositions financières immédiates prévues par l'accord de Copenhague doivent être mises en œuvre le plus rapidement possible. Ceci serait le meilleur moyen de prouver la bonne foi des pays développés à l'égard des pays en développement, au besoin en s'appuyant sur des initiatives déjà existantes.

5.11 En ce qui concerne les financements de long terme, la Commission estime pouvoir mobiliser divers types de ressources:

- celles générées par le marché international du carbone; or celui-ci a été assez décevant jusqu'à présent d'une part parce qu'il n'est pas mondial, d'autre part parce qu'il s'agit d'un marché artificiel, le CO₂ n'ayant aucune valeur réelle, et qu'il pourrait dégénérer en marché spéculatif des «droits à polluer».
- les contributions des secteurs des transports maritimes et aériens;
- les fonds publics; or chacun connaît l'état des finances publiques des États membres.

Cela étant et malgré les difficultés, maintenir et tenir nos engagements financiers est aussi un gage de confiance à l'égard des pays tiers et notamment les plus pauvres. Demeure le très difficile problème du vecteur employé pour dispenser ces fonds, l'appréciation de la pertinence des projets et de leur conduite à bonnes fins.

5.12 Il y a lieu également de consentir davantage d'efforts pour la recherche et le développement en matière d'énergies renouvelables, ainsi que pour la promotion de l'efficacité énergétique, ne serait-ce qu'en raison de la diminution des ressources fossiles liquides ou gazeuses (pétrole et gaz). Il s'agit d'obtenir une meilleure allocation des ressources afin de parvenir à une meilleure efficacité, de nature à prouver que derrière les déclarations politiques et les normes juridiques les moyens nécessaires à l'action concrète sont mobilisés. Il est très inquiétant que des projets d'avenir aussi essentiels que Galileo ou ITER soient confrontés de façon endémique à des difficultés de financement.

5.13 Afin de supporter ses efforts diplomatiques, l'Union européenne devrait aussi mobiliser la société civile organisée afin de faire prendre conscience aux opinions publiques de la nécessité de faire évoluer notre société vers moins de gaspillage

des ressources naturelles, vers une utilisation plus importante des ressources renouvelables et vers des attitudes personnelles plus civiques.

Bruxelles, le 21 octobre 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur le «Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'état d'avancement de la politique intégrée des produits»

COM(2009) 693 final

(2011/C 51/15)

Rapporteur: **M. ZBOŘIL**

Le 21 décembre 2009, 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

«Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'état d'avancement de la politique intégrée des produits»

COM(2009) 693 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 466^e session plénière du 21 octobre 2010, le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement le rapport de la Commission européenne portant sur l'application de la politique intégrée des produits (PIP) qui contient une présentation approfondie du processus de mise en œuvre des principes de la PIP. Le rapport s'inscrit dûment dans le cadre plus large du plan d'action pour une consommation et une production durables et pour une politique industrielle durable (CPD/PID).

1.2 La stratégie d'approche intégrée respecte dûment le principe de subsidiarité ainsi que la spécificité de chaque État membre. Le CESE attire l'attention sur le fait que l'action concrète se déroule avant tout aux échelons subsidiaires et grâce à l'interaction, sur le marché, entre le fournisseur et le consommateur.

1.3 Bien que la PIP intègre la question des forces du marché, le CESE estime que l'utilisation des instruments de marché (taxations et incitations environnementales) représente encore un travail conséquent en vue d'améliorer leur applicabilité de manière coordonnée. Le CESE préconise qu'une plus grande attention soit accordée à l'échange d'expériences entre États membres; il convient notamment de s'intéresser aux incitations, à la mise en œuvre de celles-ci et au rôle des accords volontaires conclus à long terme.

1.4 Le CESE est convaincu que la normalisation pourrait avoir des retombées positives sur un grand nombre de produits car elle peut par exemple avoir une influence positive sur leur recyclabilité, leur efficacité et leur performance environnementale ainsi que sur d'autres facteurs. La normalisation joue un rôle déterminant dans la mise en œuvre de la directive sur l'écoconception et il convient de la renforcer pour l'avenir.

1.5 Le CESE estime qu'un nouveau rapprochement entre les deux systèmes de gestion environnementale (EMAS devrait s'aligner davantage sur ISO 14001) pourrait contribuer à une application plus systématique d'EMAS dans le cadre du plan d'action CPD/PID.

1.6 Toute disposition, toute politique et tout instrument, même lorsqu'ils ont trait à la mise en œuvre du plan d'action CPD/PID, doivent être élaborés et adoptés de manière à ne pas perturber l'environnement concurrentiel et le fonctionnement du marché intérieur et respecter pleinement le principe d'une meilleure réglementation et l'objectif de durabilité. Il est impératif de veiller à ce que les nouvelles politiques qui ont été adoptées de manière pragmatique n'engendrent pas des chevauchements voire des conflits avec les instruments et les politiques de l'UE déjà mis en œuvre.

1.7 La rentabilité est, elle aussi, essentielle pour soutenir le plan d'action CPD/PID. L'évaluation initiale des impacts devrait être complétée par des analyses portant sur les effets macro- et microéconomiques qui, dans la réalité économique, divergent souvent de manière très significative.

1.8 La procédure d'évaluation devrait également prendre en compte de manière transparente les principales chaînes de valeur existantes et ce, au stade le plus précoce possible. La législation en vigueur en matière d'écoconception et d'étiquetage ne devrait pas devenir un obstacle pour les produits européens, mais devrait au contraire contribuer au succès des produits européens sur les marchés tant internes qu'externes. Toute forme d'initiative, notamment celles qui ont trait à l'étiquetage des produits et celles qui visent à encourager une évolution de la consommation, devrait bénéficier d'un fondement scientifique solide et démontrable; de telles initiatives ne devraient être lancées que dans les domaines où le modèle de consommation peut être modifié.

1.9 Le Comité exprime par conséquent son soutien au concept de PIP et au plan d'action CPD/PID visant à favoriser le développement de produits et de processus de production plus durables, dans le droit fil des avis qu'il a déjà émis à ce sujet ⁽¹⁾. Cette voie mènera à une plus grande valeur ajoutée tant pour l'environnement que pour la compétitivité de l'économie européenne.

1.10 Le CESE est convaincu qu'il est nécessaire d'accorder, dans cette optique, la priorité aux programmes européens existants tels que le plan SET (plan stratégique européen pour les technologies énergétiques), le plan ETAP (plan d'action en faveur des écotecnologies) ou les activités des plateformes technologiques. Il faut tout particulièrement veiller à garantir une bonne coordination et une ambition suffisante.

1.11 Une meilleure coopération entre les acteurs de la recherche et du développement dans le domaine des éco-innovations, la sphère économique et les entreprises, les centres de recherche ainsi que l'enseignement supérieur doit apporter dans ce secteur les innovations qui sont tout à fait indispensables.

1.12 En poursuivant à l'avenir la mise en œuvre du concept de PIP en dehors du plan d'action CPD/PID, on risque de se heurter à des incohérences et des incertitudes juridiques. Le CESE approuve donc pleinement le fait que toutes les futures activités de la PIP fassent dorénavant l'objet d'une évaluation et soient menées dans le cadre du plan d'action CPD/PID.

1.13 La mise en œuvre de la PIP et du plan d'action CPD/PID doit être un processus dynamique, fondé sur un dialogue continu et la coopération entre les différentes parties concernées (depuis les entreprises et les responsables politiques jusqu'aux organisations de consommateurs et aux ONG actives dans le domaine de l'environnement), de manière à développer les outils de communication avec les consommateurs, la production «propre» et la promotion d'achats et de marchés publics durables.

2. Document de la Commission

2.1 Le 18 juin 2003, la Commission européenne a adopté une communication intitulée «Politique intégrée des produits – Développement d'une réflexion environnementale axée sur le cycle de vie» ⁽²⁾. Le concept de la PIP se fonde sur les observations suivantes:

— La production et l'utilisation de biens et de services (c'est-à-dire des produits) sont à l'origine de la plupart des incidences négatives globales sur l'environnement. La situation s'aggrave en raison des quantités toujours croissantes de produits consommés dans l'UE et dans le monde.

— Les pressions et les incidences des produits sur l'environnement se manifestent à différentes étapes de leur cycle de vie (le long de la chaîne de production, au cours de la phase d'utilisation, et lors de l'élimination des produits en fin de vie). Des actions correctives doivent être élaborées de manière à empêcher que la charge environnementale soit simplement déplacée vers d'autres étapes du cycle de vie ou vers d'autres zones géographiques.

— Un seul et unique instrument d'action ne suffira pas à prendre en compte la grande variété de produits et de leurs incidences. En procédant au cas par cas, l'instrument ou la combinaison d'instruments d'action appropriés doivent être choisis et mis en œuvre de façon coordonnée, en recouvrant souvent plusieurs domaines d'action.

2.2 La communication définit l'objectif de la PIP et établit cinq «principes»: 1) une réflexion axée sur le cycle de vie; 2) un travail à réaliser avec le marché; 3) une large participation des parties intéressées; 4) l'amélioration permanente des produits; 5) l'usage coordonné des instruments d'action. La PIP devait être mise en œuvre au moyen de trois actions stratégiques:

— Contribuer à des actions de vaste portée, telles que la stratégie de l'UE pour un développement durable ⁽³⁾, le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement ⁽⁴⁾ et le plan-cadre décennal en faveur de la consommation et de la production durables ⁽⁵⁾.

— Compléter les politiques de produits existantes en fournissant un cadre dans lequel il sera possible d'envisager les problèmes environnementaux en tenant compte du cycle de vie des produits.

— Renforcer la coordination et la cohérence des instruments d'action portant sur l'environnement.

2.3 Les principes de la PIP ont été intégrés dans le cadre général du **plan d'action pour une consommation et une production durables et pour une politique industrielle durable (CPD/PID)** avec le **plan d'action CPD/PID 2008** ⁽⁶⁾, englobant et poursuivant le processus lancé avec la communication sur la PIP.

2.4 La **directive relative à l'écoconception de produits consommateurs d'énergie** intègre les principes de la PIP dans la législation relative à la conception des produits. Sa portée a été élargie en 2009 à davantage de groupes de produits (produits liés à l'énergie) dans le cadre du plan d'action CPD/PID ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ JO C 80, 30.4.2004, p. 39-44 et JO C 218, 11.9.2009, p. 46.

⁽²⁾ COM(2003) 302 final.

⁽³⁾ Nouvelle stratégie de l'UE en faveur du développement durable du 9 juin 2006 n° 10117/06.

⁽⁴⁾ COM(2001) 31 final.

⁽⁵⁾ Voir http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_scpp/scpp_tenyearframprog.shtml.

⁽⁶⁾ COM(2008) 397 final.

⁽⁷⁾ Directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie.

2.5 La nouvelle **directive-cadre sur les déchets** ⁽⁸⁾ rend plusieurs éléments de la PIP juridiquement contraignants, notamment l'exigence selon laquelle la politique en matière de déchets doit, lors de l'élaboration de mesures, prendre en considération l'ensemble du cycle de vie des matériaux.

2.6 Les **stratégies thématiques** sur l'utilisation durable des ressources naturelles ⁽⁹⁾ et sur la prévention et le recyclage des déchets ⁽¹⁰⁾ ont intégré la réflexion axée sur le cycle de vie et la nécessité d'une amélioration permanente, ainsi que le principe qui consiste à travailler avec le marché. L'appel lancé par la stratégie sur les déchets en faveur du développement de marchés du recyclage dans l'UE en est un exemple.

2.7 Immédiatement après l'adoption de la communication sur la PIP, la Commission a commencé à mettre en place la **plateforme européenne sur l'évaluation du cycle de vie (LCA)**, un système de référence européen pour les données relatives au cycle de vie (ELCD) et à rédiger un manuel LCA.

2.8 Dans l'ensemble, d'importants progrès ont été réalisés dans l'UE en faveur des politiques des produits axées sur l'environnement. Néanmoins, étant donné que la PIP n'a pas de caractère définitif et qu'elle est plutôt un processus, elle laisse beaucoup de place à de nouvelles activités.

2.9 Le concept peut aussi être appliqué à l'amélioration environnementale **des produits non industriels et des services. Les instruments de la PIP relatifs à la taxation et aux subventions** n'ont pas encore été appliqués au niveau communautaire.

2.10 Il est difficile, en termes d'intégration politique, de rendre compte de la mise en œuvre de la PIP étant donné que les nouvelles actions font rarement explicitement référence à la PIP. Dans l'ensemble, d'importants progrès ont néanmoins été réalisés avec l'adoption de la réflexion axée sur le cycle de vie par les secteurs clés de l'industrie et par les décideurs politiques, avec la disponibilité de données relatives au cycle de vie et avec le consensus au sujet de la méthode. De bons progrès ont également été réalisés avec la désignation des produits ayant le potentiel d'amélioration le plus grand et des mesures à prendre afin de les améliorer.

2.11 L'information des consommateurs, la législation sur l'écoconception, la production propre et les marchés publics et achats «verts» sont aujourd'hui au centre du plan d'action CPD/PID, lequel fait avancer le processus entamé avec la communication sur la PIP et vise à continuer à libérer les potentiels du marché afin de fournir des produits plus durables et de promouvoir une consommation plus intelligente. En guise de conclusion, la communication affirme que la révision du plan d'action, prévue pour 2012, sera une excellente occasion de réévaluer la mise en œuvre de la PIP.

3. Observations générales

3.1 Le CESE accueille favorablement le rapport de la Commission européenne portant sur l'application de la politique

intégrée des produits, ainsi que le document de travail qui l'accompagne et dans lequel les services de la Commission proposent une présentation approfondie du processus de mise en œuvre des principes de la PIP. Cet exposé comprend non seulement les initiatives et leur concrétisation au niveau de la Commission, mais également une comparaison instructive des situations que connaissent les différents États membres, ainsi que de leurs spécificités. Le rapport s'inscrit dûment dans le cadre plus large du plan d'action pour une consommation et une production durables et pour une politique industrielle durable (CPD/PID).

3.2 La communication initiale sur la PIP, publiée par la Commission européenne en 2003, a manifestement eu une influence positive sur l'ouverture d'un débat fructueux. Ce document évaluait le rôle des institutions et des États membres de l'UE ainsi que des divers acteurs concernés, avec pour objectif une réduction maximale de l'impact des produits sur l'environnement. En outre, le débat a modifié la perception de la problématique dans son ensemble. Il a contribué aux efforts soutenus qui ont été déployés pour développer des instruments politiques et juridiques adéquats permettant de réduire globalement l'impact des produits sur l'environnement.

3.3 Il s'agissait de créer un cadre conceptuel fondé sur le principe de l'évaluation du cycle de vie du produit, qui peut aider à améliorer la coordination et la cohérence entre les différents instruments politiques ayant trait à l'impact environnemental des produits.

3.4 Les cinq principes sur lesquels repose la PIP ont généralement été intégrés avec succès dans l'activité des organes administratifs et législatifs et dans celle des acteurs concernés. Ces mêmes principes constituent également le fondement du plan d'action CPD/PID qui est devenu le prolongement logique du processus lancé par la communication sur la PIP.

3.5 Le CESE se félicite que les cinq principes fondamentaux aient tous été concrétisés par des directives et des documents politiques de l'UE, parmi lesquels on peut citer (1) la directive sur l'écoconception qui repose sur l'évaluation du cycle de vie, (2) le plan d'action CPD/PID et les mesures d'incitation qui ont été proposés afin de rechercher une coopération accrue avec le marché à l'échelle nationale et européenne, (3) l'intégration des acteurs intéressés tant au niveau européen que national et ce, grâce à une série d'initiatives, (4) l'amélioration constante de la fonctionnalité des produits qui fait également partie intégrante du plan d'action CPD/PID, et enfin (5) le renforcement de la coordination et de la cohérence des instruments afin qu'il soit possible d'exploiter entièrement les synergies potentielles offertes par l'approche intégrée propre au plan d'action CPD/PID.

3.6 La stratégie d'approche intégrée respecte dûment le principe de subsidiarité ainsi que la spécificité de chaque État membre et s'efforce de ne pas perturber l'environnement concurrentiel du marché intérieur. Le CESE attire l'attention sur le fait que l'application proprement dite des principes et des instruments politiques se déroule avant tout aux échelons subsidiaires, grâce à l'interaction, sur le marché, entre le fournisseur et le consommateur. L'utilisation d'instruments efficaces, largement acceptés par toutes les parties concernées, doit refléter cette réalité.

⁽⁸⁾ Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives.

⁽⁹⁾ COM(2005) 670 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2005) 666 final.

3.7 Bien que la politique intégrée des produits ait porté ses fruits et qu'elle ait été mise en œuvre par nombre d'instruments politiques concrets, le CESE estime qu'il est temps d'accorder une attention accrue à l'efficacité de son application. Il conviendrait, notamment, d'analyser dans quelle mesure la mise en œuvre a été un succès, ainsi que les obstacles et les échecs rencontrés, afin que lors de l'évaluation du plan d'action CPD/PID qui aura lieu en 2012, l'on puisse adopter, le cas échéant, des mesures correctives pour garantir l'efficacité requise.

3.8 Le CESE est en outre convaincu que pour que cette politique orientée vers le produit puisse produire pleinement ses effets, les mesures doivent absolument être mises en œuvre au niveau mondial, en tenant compte de toutes les différences économiques et culturelles. Le système de préférences généralisées (SPG), axé sur les accords commerciaux régionaux et sur les efforts des pays en développement en vue d'un développement durable, constitue un bon exemple de mécanisme permettant d'appliquer efficacement les cinq principes de la PIP à l'échelle mondiale.

4. Observations spécifiques

4.1 Bien que la PIP intègre la question des forces du marché, qui est cruciale pour son succès et celui des autres instruments, le CESE estime que l'utilisation des instruments de marché (taxations et incitations environnementales) exige encore un travail conséquent en vue d'améliorer leur applicabilité de manière coordonnée, même s'il est indéniable que l'UE jouera, dans ce domaine, un rôle nettement moins important que les États membres. Le livre vert adopté par la Commission en 2007 et la vaste consultation des parties concernées compétentes ont, dans une certaine mesure, mis en évidence le rôle des instruments de marché, mais le CESE préconise qu'une plus grande attention soit accordée à l'échange d'expériences entre États membres; il convient de s'intéresser plus particulièrement aux incitations, à leur mise en œuvre et au rôle des accords volontaires conclus à long terme.

4.2 Les produits et leur impact environnemental sont en outre étroitement liés à la question de la normalisation. Le CESE est convaincu que cette dernière peut avoir des retombées positives non seulement sur les normes d'émissions applicables aux véhicules à moteur mais aussi sur un grand nombre d'autres produits. Elle peut par exemple avoir une influence positive sur leur recyclabilité et leur performance environnementale, ainsi que sur quantité d'autres facteurs environnementaux. La normalisation joue en outre un rôle déterminant dans la mise en œuvre de la directive sur l'écoconception et il convient de la renforcer à l'avenir. L'avantage de la normalisation est de permettre la participation de tous les acteurs concernés.

4.3 Les systèmes de gestion environnementale EMAS et ISO 14001 sont des instruments facultatifs qui soutiennent le concept de la PIP et les politiques connexes. Les exigences administratives et de contrôle plus strictes d'EMAS ne favorisent pas son expansion et dans le cas des petites et moyennes entreprises, elles s'avèrent prohibitives. L'application d'ISO 14001 est plus étendue, notamment en raison de sa portée globale, mais surtout parce qu'il s'agit de l'instrument le plus adapté aux entreprises dont les activités ont une portée mondiale. Le CESE estime qu'un nouveau rapprochement entre les deux systèmes pourrait contribuer à une application plus systématique d'EMAS dans le cadre du plan d'action CPD/PID.

4.4 Toute disposition, toute politique et tout instrument, même lorsqu'ils ont trait à la mise en œuvre du plan d'action CPD/PID, doivent être élaborés et adoptés de manière à ne pas

perturber l'environnement concurrentiel et le fonctionnement du marché intérieur et se doivent de respecter pleinement le principe d'une meilleure réglementation et l'objectif de durabilité.

4.5 Un certain nombre d'instruments politiques sont d'ores et déjà mis en œuvre et donnent des résultats qui constituent une avancée positive vers une consommation et une production durables dans l'UE. C'est pourquoi il faut veiller à ce que les nouvelles politiques n'engendrent pas des chevauchements voire des conflits avec les instruments et les politiques européens déjà existants, faute de quoi l'on risquerait de porter un préjudice notable à la compétitivité de l'économie de l'UE: le choix final doit toujours revenir au consommateur informé.

4.6 Le CESE est convaincu que seules des politiques cohérentes et consistantes qui soient dépourvues de charges bureaucratiques et administratives inutiles peuvent fournir un cadre juridique positif applicable aux investissements dans l'UE. C'est uniquement dans un tel cadre qu'il est possible de créer de nouveaux emplois, de préserver ceux qui existent et de diminuer systématiquement la pression exercée sur l'environnement. Le cadre législatif relatif aux substances chimiques et aux matériaux de construction, de même que les règles qui s'appliquent aux produits électriques ou électroniques comportent le risque de mesures incompatibles. L'incertitude et l'incohérence juridiques qui prévalent dans les cas précités sont considérables et il convient d'y remédier avec précaution. Le prochain réexamen du règlement REACH⁽¹⁾ sera une excellente occasion pour s'efforcer d'atteindre une plus grande cohérence et envisager de fonder plusieurs mesures sectorielles dans le cadre législatif horizontal pour les produits chimiques qui a été récemment adopté par l'UE.

4.7 La rentabilité est, elle aussi, essentielle pour soutenir le plan d'action CPD/PID. L'évaluation initiale des impacts et des bénéfices devrait être complétée par des analyses portant sur le potentiel du secteur économique dans son ensemble ainsi que sur celui des entreprises considérées individuellement. En effet, dans la réalité économique, les résultats des analyses macro- et microéconomiques divergent souvent de manière très significative.

4.8 La procédure d'évaluation devrait également prendre en compte de manière transparente les principales chaînes de valeur existantes, et ce au stade le plus précoce possible. La législation en vigueur en matière d'écoconception et d'étiquetage ne devrait pas devenir un obstacle pour les produits européens pour ce qui est de la concurrence provenant d'autres régions économiques ou d'une réaction insuffisante du marché concernant les produits plus durables. Au contraire, elle devrait contribuer au succès des produits européens sur les marchés internes et internationaux. Toute forme d'initiative, notamment celles qui ont trait à l'étiquetage des produits et celles qui visent à encourager une évolution de la consommation, devrait bénéficier d'un fondement scientifique solide et démontrable. L'étiquetage n'a qu'une utilité restreinte dans le domaine des produits faisant l'objet d'un commerce entre entreprises. En outre, l'étiquetage n'est pas l'unique instrument permettant d'informer le consommateur sur les performances environnementales des produits. Il convient aussi d'envisager l'utilisation d'autres instruments ayant la même utilité, y compris de normes internationales.

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances. Conformément à l'article 131, la Commission a la possibilité de revoir et de modifier les annexes du règlement REACH, tandis que l'article 138 et d'autres dispositions du règlement REACH rendent obligatoires plusieurs révisions particulières.

4.9 La sphère économique doit demeurer suffisamment souple pour que le développement des produits puisse avoir pour objectif de mieux satisfaire les besoins du consommateur dans un environnement commercial bien défini. L'approche volontaire de la sphère économique vis-à-vis du développement durable est foncièrement le fondement de la mise en œuvre de ses principes dans l'ensemble de l'UE.

4.10 Le Comité exprime par conséquent son soutien au cadre de la PIP et aux objectifs du plan d'action CPD/PID visant à soutenir le développement de produits et de processus de production plus durables. Cette voie mène à une plus grande valeur ajoutée tant pour l'environnement que pour la compétitivité de l'économie européenne. De nouveaux marchés pourront également s'ouvrir grâce à elle, que ce soit au niveau de l'UE ou à l'échelle mondiale. Ces nouveaux marchés devraient être favorables aux éco-innovations et efficaces, ce qui requiert des fonds européens mais aussi des investissements publics nationaux afin de soutenir la recherche et le développement de technologies durables. Il faudrait envisager de consacrer les recettes provenant des instruments financiers liés au CO₂ à des investissements dans les technologies durables.

4.11 Le CESE est convaincu qu'il est également nécessaire d'accorder la priorité, dans cette optique, aux programmes européens existants tels que le plan SET (plan stratégique européen pour les technologies énergétiques), le plan ETAP (plan d'action en faveur des écotecnologies), ou les activités des plateformes technologiques. Des efforts financiers accrus seront cependant requis pour susciter l'indispensable évolution du marché. Il convient d'accorder une attention toute particulière à la bonne coordination de ces actions et de veiller à ce qu'elles aient des ambitions suffisantes, notamment dans le cas de celles qui sont financées par les collectivités territoriales et avec des ressources de l'UE.

4.12 La table ronde CPD sur l'alimentation en Europe, coprésidée par la Commission européenne et soutenue par le

Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et l'Agence européenne de l'environnement, constitue une initiative probante. La participation des acteurs concernés à l'échelle européenne lui permet d'adopter une approche harmonisée, fondée sur le cycle de vie, et rend plus aisé un dialogue ouvert axé sur les résultats dans la chaîne alimentaire. L'objectif est de promouvoir une approche cohérente, à base scientifique, et de faire de la chaîne alimentaire un contributeur essentiel pour une consommation et une production durables en Europe, tout en tenant compte du programme CPD mondial⁽¹²⁾.

4.13 La mise en œuvre de la PIP et du plan d'action CPD/PID doit être un processus dynamique, fondé sur un dialogue continu et la coopération entre les différentes parties concernées (depuis les entreprises et les responsables politiques jusqu'aux organisations de consommateurs et aux ONG actives dans le domaine de l'environnement), de manière à développer les outils de communication avec les consommateurs, la production «propre» et la promotion des achats et marchés publics durables.

4.14 Une meilleure coopération entre les acteurs de la recherche et du développement dans le domaine des éco-innovations, la sphère économique et les entreprises, les centres de recherche, ainsi que l'enseignement supérieur doit non seulement apporter les innovations nécessaires dans le secteur, mais aussi permettre le transfert des connaissances en matière de droits de propriété intellectuelle, ainsi que le développement du savoir et des nouvelles compétences sans lesquels la PIP n'aurait vocation à devenir qu'une simple illusion.

4.15 En poursuivant la mise en œuvre du concept de PIP en dehors du plan d'action CPD/PID, on risque de se heurter à des incohérences et des incertitudes juridiques. Le CESE approuve donc pleinement le fait que toutes les futures activités de la PIP fassent dorénavant l'objet d'une évaluation et soient menées, dans le cadre du plan d'action CPD/PID.

Bruxelles, le 21 octobre 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹²⁾ www.food-scp.eu.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 708/2007 relatif à l'utilisation en aquaculture des espèces exotiques et des espèces localement absentes»

COM(2010) 393 final — 2009/0153 (COD)

(2011/C 51/16)

Rapporteur général: **M. José María ESPUNY MOYANO**

Le Parlement européen, en date du 2 septembre 2010, a décidé, conformément à l'article 43, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 708/2007 relatif à l'utilisation en aquaculture des espèces exotiques et des espèces localement absentes»

COM(2010) 393 final — 2009/0153 (COD).

Le 14 septembre 2010, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 466^e session plénière du 21 octobre 2010 de nommer rapporteur général M. ESPUNY MOYANO et a adopté le présent avis par 177 voix pour, 2 voix contre et 10 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité juge appropriées les améliorations apportées à la rédaction du règlement (CE) n° 708/2007, qui rejoignent en grande partie les recommandations de l'avis CESE 453/2010, et notamment la nouvelle définition, plus précise, des «installations aquacoles fermées», fondée sur les résultats du projet IMPASSE (action concertée de recherche intitulée «Incidences sur l'environnement d'espèces allogènes utilisées dans l'aquaculture»), ainsi que la clarification sur la situation desdites installations quant à leur éloignement des eaux libres.

1.2 Le Comité estime que l'aquaculture doit pouvoir continuer de profiter des bénéfices apportés par l'introduction d'espèces exotiques ou l'introduction d'espèces localement absentes de l'Union européenne, à condition que soient adoptées les mesures nécessaires pour éviter toute altération des écosystèmes et de la biodiversité; cela permettrait de favoriser le développement durable de cette activité.

1.3 Le Comité souligne qu'il importe d'établir clairement les conditions que doivent réunir les installations aquacoles fermées, afin de réduire leurs charges bureaucratiques.

1.4 Le Comité est également favorable aux modifications apportées au règlement (CE) n° 708/2007 suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, et dont la finalité principale est d'autoriser la modification des annexes I, II, III et IV en application de la procédure de «comitologie».

2. Introduction

2.1 L'aquaculture est une activité en évolution constante, qui doit offrir des solutions aux demandes du marché, et notamment une diversification des espèces élevées et commercialisées.

2.2 Par le passé, l'aquaculture européenne, à l'instar des autres activités agricoles ou d'élevage, a fait bénéficier la société de l'introduction d'espèces exotiques. À l'heure actuelle, quatre des dix principales espèces produites par l'aquaculture dans l'Union européenne peuvent être considérées comme exogènes (truite arc-en-ciel, huître du Pacifique, carpe commune et palourde japonaise), et leur présence est aujourd'hui considérée comme habituelle et indispensable.

2.3 Néanmoins, l'introduction d'espèces exotiques invasives est actuellement considérée comme une des causes fondamentales de l'altération de la biodiversité à l'échelle mondiale. Les principales voies par lesquelles se produit l'entrée indésirable d'espèces exotiques aquatiques dans l'Union européenne sont les eaux de ballast des navires de grande taille, la pêche sportive et l'aquariophilie. Le changement climatique provoque également l'entrée d'espèces exotiques qui arrivent par leurs propres moyens.

2.4 Le règlement (CE) n° 708/2007 relatif à l'utilisation en aquaculture des espèces exotiques et des espèces localement absentes a fait récemment l'objet de quelques modifications, sur lesquelles le Comité a déjà émis un avis (CESE 453/2010; rapporteur: M. SALVATORE), qui a été approuvé à une large majorité et reste aujourd'hui parfaitement valable. Certaines des suggestions proposées dans cet avis, par exemple qu'il soit précisé que les installations aquacoles fermées doivent toujours être situées à terre, l'exigence d'une distance minimale de sécurité et d'une protection face aux prédateurs, etc., sont désormais reprises dans la proposition de modification (modifications de l'article trois), ce qui démontre le caractère approprié des recommandations du CESE.

3. Observations générales

3.1 Suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et compte tenu des contributions et des suggestions proposées par différents organes, dont le CESE, l'Union européenne doit adapter le cadre législatif destiné à réglementer les pratiques aquacoles en matière d'utilisation d'espèces exotiques et localement absentes, ainsi que d'éventuelles espèces non visées qui leur sont associées.

3.2 Ce cadre juridique doit avoir pour objectif d'amoindrir le risque d'effets néfastes pour la biodiversité, et notamment pour les espèces, les habitats et les fonctions des écosystèmes. Ce cadre réglementaire doit être fondé sur le principe de précaution, comprendre des procédures d'évaluation des risques potentiels et prévoir la création de plans d'urgence.

3.3 Parmi les espèces exotiques présentes dans l'aquaculture, celles qui ont été introduites de longue date dans l'Union européenne et y sont élevées de manière habituelle doivent recevoir un traitement différencié qui permette de poursuivre leur élevage sans charges administratives supplémentaires, à condition que leurs mouvements ne soient pas associés à ceux d'espèces non visées.

3.4 Le règlement (CE) n° 708/2007 a établi un cadre régissant les pratiques aquacoles en ce qui concerne les espèces exotiques et celles qui sont localement absentes pour évaluer et réduire au minimum l'incidence potentielle de ces espèces sur les habitats aquatiques.

3.5 La réduction des risques environnementaux exige d'adopter des mesures telles que des plans d'action dans les installations de destination, des évaluations ex ante des risques environnementaux, et des mises en quarantaine.

3.6 Une gestion correcte des risques relatifs à l'utilisation en aquaculture d'espèces exotiques et d'espèces localement absentes requiert que les différentes parties concernées, notamment les États membres, assument leurs responsabilités.

3.7 Pour améliorer la réglementation en matière d'usage des espèces exotiques en aquaculture, il convient de mettre à profit l'évolution des connaissances en la matière, et notamment des nouvelles connaissances scientifiques acquises grâce à des initiatives de recherche financées par l'Union européenne, telles que le projet IMPASSE.

4. Observations spécifiques

4.1 Le règlement (CE) n° 708/2007 relatif à l'utilisation en aquaculture des espèces exotiques et des espèces localement absentes doit s'adapter aux nouvelles dispositions de l'article 290 et de l'article 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives aux pouvoirs délégués et aux pouvoirs d'exécution, respectivement. Le règlement (CE)

n° 708/2007 sera ainsi totalement compatible avec le cadre décisionnel prévu par le nouveau traité.

4.2 Les installations aquacoles fermées, qui sont considérées comme sûres et présentant un faible risque de fuite de spécimens, peuvent être exemptées, entre autres, de l'obligation de réaliser des évaluations ex ante des incidences sur l'environnement.

4.3 Étant donné les exonérations dont jouiront les installations aquacoles fermées, il est particulièrement pertinent de définir les caractéristiques que devront réunir les structures de ce type en matière de sécurité biologique.

4.4 Il convient d'exiger que les installations aquacoles fermées répondent à des critères établis sur la base de considérations qui aillent plus loin que celle selon laquelle l'eau d'élevage serait l'unique moyen de fuite des spécimens élevés; il faut envisager par exemple: la localisation à terre; la sécurité face aux prédateurs et face aux effets d'éventuelles inondations et des mesures de prévention des vols et du vandalisme, à titre de barrière contre les éléments pathogènes et de gestion des organismes morts.

4.5 Chaque État membre doit pouvoir consulter à tout moment la liste des installations aquacoles fermées de toute l'Union européenne. Il convient de dresser de telles listes sans retard, d'en assurer la mise à jour périodique et de les rendre accessibles sur Internet.

4.6 Le transport d'espèces exotiques et localement absentes vers les installations aquacoles fermées ou à partir de celles-ci est une procédure délicate, car il doit s'effectuer dans des conditions qui empêchent la fuite de spécimens.

4.7 Les mouvements d'espèces aquatiques exotiques ayant lieu dans les commerces d'animaux de compagnie, les jardinerie, les étangs de jardin et les aquariums présentent pour la biodiversité un risque similaire à celui présenté par l'aquaculture; aussi convient-il de soumettre ces mouvements à des règles et à un suivi aussi exigeants que ceux établis pour l'aquaculture.

4.8 Bien que cette question ne soit pas abordée dans la modification du règlement (CE) n° 708/2007, il est incorrect de définir une «installation aquacole ouverte» comme une installation où l'activité aquacole est menée dans un milieu aquatique non séparé du milieu aquatique naturel par des barrières empêchant la fuite des individus d'élevage. Dans les installations d'aquaculture ouverte, il existe bel et bien des barrières physiques qui assurent la captivité des individus d'élevage. Ce qui fait défaut à ces installations, c'est qu'elles ne peuvent pas garantir de manière quasi absolue qu'aucun spécimen ne puisse s'échapper vers les eaux libres à la faveur de certaines circonstances particulières (mauvais temps, inondations, prédateurs, etc.).

Bruxelles, le 21 octobre 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2011/C 51/14	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 — Politique internationale en matière de climat après Copenhague: agir maintenant pour redynamiser l'action mondiale contre le changement climatique» COM(2010) 86 <i>final</i>	69
2011/C 51/15	Avis du Comité économique et social européen sur le «Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'état d'avancement de la politique intégrée des produits» COM(2009) 693 <i>final</i>	75
2011/C 51/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 708/2007 relatif à l'utilisation en aquaculture des espèces exotiques et des espèces localement absentes» COM(2010) 393 <i>final</i> — 2009/0153 (COD)	80



Prix d'abonnement 2011 (hors TVA, frais de port pour expédition normale inclus)

Journal officiel de l'UE, séries L + C, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	1 100 EUR par an
Journal officiel de l'UE, séries L + C, papier + DVD annuel	22 langues officielles de l'UE	1 200 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série L, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	770 EUR par an
Journal officiel de l'UE, séries L + C, DVD mensuel (cumulatif)	22 langues officielles de l'UE	400 EUR par an
Supplément au Journal officiel (série S — Marchés publics et adjudications), DVD, une édition par semaine	Multilingue: 23 langues officielles de l'UE	300 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série C — Concours	Langues selon concours	50 EUR par an

L'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne*, qui paraît dans les langues officielles de l'Union européenne, est disponible dans 22 versions linguistiques. Il comprend les séries L (Législation) et C (Communications et informations).

Chaque version linguistique fait l'objet d'un abonnement séparé.

Conformément au règlement (CE) n° 920/2005 du Conseil, publié au Journal officiel L 156 du 18 juin 2005, stipulant que les institutions de l'Union européenne ne sont temporairement pas liées par l'obligation de rédiger tous les actes en irlandais et de les publier dans cette langue, les Journaux officiels publiés en langue irlandaise sont commercialisés à part.

L'abonnement au Supplément au Journal officiel (série S — Marchés publics et adjudications) regroupe la totalité des 23 versions linguistiques officielles en un DVD multilingue unique.

Sur simple demande, l'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne* donne droit à la réception des diverses annexes du Journal officiel. Les abonnés sont avertis de la parution des annexes grâce à un «Avis au lecteur» inséré dans le *Journal officiel de l'Union européenne*.

Ventes et abonnements

Les abonnements aux diverses publications payantes, comme l'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne*, sont disponibles auprès de nos bureaux de vente. La liste des bureaux de vente est disponible à l'adresse suivante:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) offre un accès direct et gratuit au droit de l'Union européenne. Ce site permet de consulter le *Journal officiel de l'Union européenne* et inclut également les traités, la législation, la jurisprudence et les actes préparatoires de la législation.

Pour en savoir plus sur l'Union européenne, consultez: <http://europa.eu>

