

Journal officiel

de l'Union européenne

C 299



Édition
de langue française

Communications et informations

55^e année
4 octobre 2012

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
I Résolutions, recommandations et avis		
AVIS		
Comité économique et social européen		
482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012		
2012/C 299/01	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Renforcer les processus participatifs et le rôle des collectivités locales, des ONG et des partenaires sociaux dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020» (avis exploratoire)	1
2012/C 299/02	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Quels changements pour le secteur bancaire en Europe avec les nouvelles réglementations financières?» (avis d'initiative)	6
2012/C 299/03	Avis du Comité économique et social européen sur «Les plates-formes technologiques européennes (PTE) et les mutations industrielles» (avis d'initiative)	12
2012/C 299/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Nécessité d'une industrie de la défense européenne: aspects industriels, novateurs et sociaux» (avis d'initiative)	17
2012/C 299/05	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Les femmes entrepreneurs – politiques spécifiques pour favoriser la croissance et l'emploi dans l'UE» (avis d'initiative)	24
2012/C 299/06	Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle des femmes en tant qu'élément moteur pour un modèle de développement et d'innovation dans l'agriculture et dans les zones rurales» (avis d'initiative)	29

FR

Prix:
8 EUR

(suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2012/C 299/07	Avis du Comité économique et social européen sur «Les relations UE-Moldavie: quel rôle pour la société civile organisée?»	34
2012/C 299/08	Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle de la société civile dans l'accord commercial multipartite entre l'UE, la Colombie et le Pérou»	39
2012/C 299/09	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Coopératives et développement agro-alimentaire» (avis d'initiative)	45
2012/C 299/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Révision des lignes directrices de 1994 et 2005 sur l'aviation et les aéroports dans l'UE» (supplément d'avis)	49

III Actes préparatoires

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012

2012/C 299/11	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Restructurations et anticipation du changement: quelles leçons tirer de l'expérience récente?» (Livre vert) COM(2012) 7 <i>final</i>	54
2012/C 299/12	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur la faisabilité de l'introduction d'obligations de stabilité» COM(2011) 818 <i>final</i>	60
2012/C 299/13	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 concernant le programme européen de surveillance de la Terre (GMES) et sa mise en œuvre (à partir de 2014)» COM(2011) 831 <i>final</i>	72
2012/C 299/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'amélioration du règlement des opérations sur titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres (DCT) et modifiant la directive 98/26/CE» COM(2012) 73 <i>final</i> – 2012/0029 (COD)	76
2012/C 299/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la transparence des mesures régissant la fixation des prix des médicaments à usage humain et leur inclusion dans le champ d'application des systèmes publics d'assurance-maladie» COM(2012) 84 <i>final</i> – 2012/0035 (COD)	81



I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

482^e SESSION PLÉNIÈRE DES 11 ET 12 JUILLET 2012

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Renforcer les processus participatifs et le rôle des collectivités locales, des ONG et des partenaires sociaux dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020» (avis exploratoire)

(2012/C 299/01)

Rapporteuse: **M^{me} Heidi LOUGHEED**

Dans un courrier daté du 18 avril 2012, M^{me} Sotiroula CHARALAMBOUS, ministre du travail et de la sécurité sociale de la République de Chypre, a demandé au Comité économique et social européen, au nom de la future présidence chypriote du Conseil de l'UE, d'élaborer un avis sur le thème

"Renforcer les processus participatifs et le rôle des collectivités locales, des ONG et des partenaires sociaux dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020".

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 12 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Recommandations

— Le CESE invite les institutions européennes et les gouvernements nationaux à renouveler leur engagement politique d'associer tous les partenaires concernés (le Parlement européen, le Comité des régions, le Comité économique et social européen, les parlements nationaux, les collectivités locales et régionales, les partenaires sociaux, la société civile organisée, les conseils économiques et sociaux nationaux ou institutions similaires, les villes et toute autre forme de collectivités locales) à la stratégie Europe 2020.

— Le CESE s'engage à tirer parti des travaux réalisés avec les conseils économiques et sociaux nationaux (CES) et les institutions similaires et avec les représentants nationaux de la société civile organisée en devenant le point de contact européen. Il s'engage également à leur consacrer une plate-forme afin qu'ils puissent continuer à mener à bien leurs travaux sur la stratégie Europe 2020.

— À long terme, le CESE pense que l'Union européenne devrait développer une vision à longue échéance de l'objectif final de la participation des parties prenantes et s'employer à la mettre en place progressivement.

— À court terme, le CESE pense qu'un certain nombre de changements mineurs auraient une incidence considérable sur les progrès réalisés en la matière. En particulier, il est urgent que les États membres et la Commission européenne reviennent le calendrier ainsi que les processus afin de permettre une véritable participation et une véritable coresponsabilité de toutes les parties prenantes.

2. Introduction

2.1 Le 18 avril 2012, la future présidence chypriote a demandé au Comité économique et social européen d'élaborer un avis sur le thème "Renforcer les processus participatifs et le rôle des collectivités locales, des ONG et des partenaires sociaux

dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020", parce qu'elle a l'intention de faire de cette question une priorité de la présidence et du Conseil EPSCO informel de juillet 2012.

Le semestre européen en étant actuellement à sa troisième année, le moment est opportun pour analyser les processus participatifs dans le cadre de la stratégie Europe 2020 et examiner comment les renforcer.

2.2 Le rôle du comité de pilotage Europe 2020 du CESE consiste à superviser les travaux des CES nationaux et institutions similaires dans les États membres et à les réunir pour leur permettre d'échanger leurs expériences en matière d'amélioration des processus participatifs dans le cadre de la stratégie Europe 2020.

2.3 Le rôle du CESE dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 ⁽¹⁾ est à présent pleinement reconnu et le Comité souhaite partager ses recommandations concernant l'amélioration des processus participatifs au titre de la stratégie Europe 2020 et du semestre européen.

3. Europe 2020 – un nouveau système

3.1 L'Union européenne et sa population font face à une crise économique et financière majeure, qui a eu de graves répercussions sur l'ensemble de l'UE et de ses citoyens. De nombreux États membres ont vécu des situations extrêmement tendues et les taux élevés de chômage demeurent préoccupants. Par conséquent, comme il l'a exprimé dans un grand nombre d'avis publiés au cours des trois dernières années, le CESE estime que la stratégie Europe 2020 est plus importante que jamais car elle offre un programme complet de réformes visant à garantir une croissance durable et à améliorer la résistance de l'Union européenne.

3.2 La stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive est la stratégie de croissance par excellence qui fixe des objectifs dans des domaines d'action clés à l'échelle européenne et nationale. Son champ d'application est très large: elle a l'ambition globale de soutenir une croissance intelligente, durable et inclusive, favorisant les initiatives en matière d'innovation et de R&D, de changement climatique, d'énergie, de chômage, de politique industrielle et de cohésion sociale et territoriale, de lutte contre la pauvreté, de politique de cohésion, et bien d'autres choses encore.

3.3 La gouvernance de la stratégie Europe 2020 vise à rassembler, au sein d'un système à plusieurs strates, les compétences européennes, nationales et partagées, pour contribuer ainsi à renforcer la légitimité de l'approfondissement de l'intégration européenne. Europe 2020 se distingue de la stratégie de Lisbonne en ce qu'elle associe des initiatives phares qui abordent et soutiennent des thèmes importants, des priorités, des objectifs globaux, et un système de surveillance renforcé et rigoureux, permettant d'évaluer de manière critique les évolutions (ou l'absence de celles-ci) à l'échelle nationale.

3.4 Le mécanisme de rapports diffère de celui de la stratégie de Lisbonne, non seulement parce qu'il est plus concentré, mais aussi parce qu'il est à présent aligné sur les processus établis dans le cadre de nouveaux systèmes de gouvernance économique améliorés. De cette manière par exemple, le programme de stabilité et de convergence et les programmes nationaux de

réforme sont soumis à la Commission européenne en même temps, offrant une vue plus complète de la situation de chaque État membre et de la direction qu'il entend prendre.

3.5 Un changement dans le processus a déjà été mis en exergue une première fois dans le document de la stratégie Europe 2020 lui-même, qui affirmait clairement qu'"une plus grande appropriation des politiques" était nécessaire et qu'à cet effet, il convenait de renforcer "la participation des parties prenantes aux niveaux national et régional, ainsi que des partenaires sociaux". La volonté d'associer plus étroitement le CESE et le Comité des régions était clairement affirmée. La nécessité de ces processus participatifs a été répétée à plusieurs reprises, notamment dans les conclusions du Conseil européen de mars 2010 et dans le document intitulé *Guidance for drafting, implementing and monitoring National Reform Programmes under the Europe 2020 Strategy* (lignes directrices pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des programmes nationaux de réforme dans le cadre de la stratégie Europe 2020), publié par la Commission européenne et qui souligne l'importance d'associer étroitement les parlements nationaux, les partenaires sociaux, les régions et les autres parties prenantes à l'élaboration des programmes nationaux de réforme de manière à renforcer l'adhésion à la stratégie.

4. Expérience du semestre européen

4.1 Trois ans après le début de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020, il est évident que de nombreux États membres sont résolus à faire participer les partenaires sociaux et la société civile organisée au semestre européen et qu'ils ont associé ces partenaires à leurs processus nationaux. Toutefois, la mise en œuvre est inégale: les niveaux d'engagement varient et, même lorsque la volonté existe, l'on constate des variations dans les niveaux de participation réelle des partenaires aux processus. Si les États membres informent et consultent effectivement leurs partenaires, il est fréquent que le processus ne soit pas assez ciblé et, du point de vue des participants, il peut sembler dénué de cohérence et de stratégie globale. Plus particulièrement, le CESE et d'autres ont exprimé leurs inquiétudes au sujet des délais très courts, qui empêchent souvent la tenue de véritables débats avec les partenaires sociaux, les organisations de la société civile ou les parlements régionaux et nationaux. En outre, ces inquiétudes ne se limitent pas à l'échelon national: de nombreuses organisations opérant à l'échelle européenne se sont demandé si le processus et la gouvernance du semestre européen, ainsi que le suivi de la stratégie Europe 2020, ne pouvaient pas être améliorés. Le Parlement européen a formulé des recommandations politiques afin de mieux définir son propre rôle et la contribution qu'il pourrait apporter ⁽²⁾, et le Comité des régions est sur le point de publier ses propres lignes directrices.

4.2 Au sein du CESE, la mise en place du comité de pilotage Europe 2020 a permis de cibler nos travaux. Cette instance unique offre en effet au CESE une vue d'ensemble sur tous les aspects couverts par la stratégie Europe 2020 et les propositions qui y sont associées, au lieu d'une simple vision fragmentée. Des représentants de la Commission et d'autres acteurs participent en continu aux réunions du comité de pilotage. Afin de renforcer le lien national, le comité de pilotage invite régulièrement les conseils économiques et sociaux nationaux et les

⁽¹⁾ Tel que prévu dans les conclusions du Conseil européen du printemps de 2011 et 2012.

⁽²⁾ "How effective and legitimate is the European Semester? Increasing the role of the European Parliament" (Dans quelle mesure le semestre européen est-il efficace et fondé? Renforcement du rôle du Parlement européen), 2011.

institutions similaires lors d'étapes importantes du semestre européen; il organise également des manifestations locales dans le cadre de la stratégie Europe 2020, en coopération avec des acteurs nationaux de la société civile. Il convient de renforcer et développer encore cet aspect des travaux.

4.3 Le rôle que joue le CESE en réunissant les conseils économiques et sociaux nationaux et les institutions similaires, bien que n'étant pas seulement axé sur le semestre européen et la stratégie Europe 2020, s'est également avéré utile pour affiner l'analyse et la compréhension, par le CESE et les conseils nationaux, des situations à travers l'Union européenne, ainsi que pour étayer les propositions qu'ils avancent.

5. Valeur et utilisation des processus participatifs

5.1 Il est clair que pour optimiser l'impact du semestre européen, l'amélioration et le renforcement des processus participatifs dans le cadre de la stratégie Europe 2020 seraient bénéfiques pour la stratégie elle-même et, par conséquent, pour le bien-être des citoyens.

5.2 L'Union européenne et ses États membres se réfèrent souvent à l'utilité des processus participatifs et de la participation de la société civile organisée. En fait, les partenaires sociaux et le grand public ont à leur disposition un certain nombre de processus et systèmes de participation différents. Il s'avère utile d'expliquer clairement leur importance et les avantages potentiels d'un système qui parvient à garantir une plus grande participation. S'engager de manière proactive avec les partenaires sociaux et la société civile organisée peut générer:

- une meilleure "couverture" pour la diffusion d'information à travers l'Union européenne et des répercussions considérables;
- une meilleure appropriation des stratégies lorsque le sentiment prévaut qu'elles ont été élaborées par toutes les parties concernées;
- un système d'alerte précoce – étant donné qu'ils se trouvent souvent bien plus près du terrain, les organisations de la société civile et les partenaires sociaux peuvent jouer le rôle de système d'alerte précoce en ce qui concerne le développement de microtendances longtemps avant qu'elles soient visibles à l'échelle nationale ou européenne;
- une capacité à tester des idées et à concevoir des solutions – il n'est pas surprenant que les acteurs qui se trouvent au plus près des situations sur le terrain soient souvent en mesure de tester des propositions avant leur pleine mise en œuvre et qu'ils puissent fournir des solutions très pragmatiques et très efficaces;
- une meilleure mise en œuvre – dans de nombreux cas, ce sont les partenaires sociaux et les organisations de la société civile qui sont responsables de la mise en œuvre effective des propositions sur le terrain.

6. Des propositions spécifiques pour améliorer les processus participatifs dans le cadre de la stratégie Europe 2020

6.1 S'agissant des processus de participation appliqués jusqu'à présent à l'échelon européen et national, le CESE

pense qu'il y a beaucoup à faire et que ces processus peuvent être développés pour mettre en place un système qui garantira réellement un partenariat solide entre les institutions européennes, les gouvernements nationaux, les partenaires sociaux, les organisations de la société civile, les parlements nationaux et régionaux, et d'autres acteurs. Cet objectif nécessitera un effort ciblé et concerté, et ne sera pas atteint rapidement. Toutefois, le CESE pense qu'il est important de développer de tels systèmes en créant progressivement un processus de partenariat stratégique et global à plusieurs niveaux, tout en mettant rapidement en œuvre des actions simples qui apporteraient des améliorations à court terme.

6.2 Surtout, le CESE invite toutes les institutions européennes et tous les gouvernements nationaux à renouveler leur engagement politique d'associer plus régulièrement et plus systématiquement les partenaires sociaux, les organisations de la société civile, les parlements nationaux, les collectivités locales et régionales et toutes les autres parties prenantes, et de garantir que cela se fasse de la manière la plus complète possible dans le cadre des processus participatifs efficaces, viables et durables prévus par la stratégie Europe 2020. Le traité de Lisbonne souligne la nécessité de consulter la société civile à l'échelle européenne dans le processus décisionnel. Si les États membres veulent s'approprier davantage la stratégie Europe 2020 et le processus européen et s'y engager plus résolument, ils devraient appliquer la même discipline, en consultant les CES et les institutions similaires aussi souvent que possible.

7. Le CESE

7.1 Concernant son propre rôle, le CESE considère qu'il est primordial pour lui de poursuivre son engagement stratégique en faveur de la stratégie Europe 2020 avec toutes les parties concernées, et de maintenir la priorité qu'il lui accorde, afin de conserver sa capacité à détecter les éventuelles synergies générées par la stratégie et ses composants.

7.2 Le CESE pense qu'il convient de poursuivre et de développer les travaux entrepris par son propre comité de pilotage Europe 2020. Le comité de pilotage doit continuer à se concentrer sur la stratégie et ses conséquences pour le grand public, et devrait renforcer sa communication interne avec les membres qui n'y participent pas afin de garantir que les informations et les enseignements de ce dernier profitent à tout le monde.

7.3 Le CESE estime que les résultats qu'il a progressivement obtenus en coordonnant les liens entre les conseils économiques et sociaux nationaux et leurs travaux, là où ils existent, ont eu une incidence très positive, mais qu'ils pourraient être améliorés. Nombre de ces organisations ont également un rôle à jouer à l'échelon national dans la stratégie Europe 2020, de même que bon nombre de leurs membres. Concernant le renforcement de la participation à la stratégie Europe 2020, le CESE pense qu'il s'agit d'un domaine dans lequel une action rapide et simple pourrait avoir des retombées importantes. Le CESE pense être idéalement placé pour devenir le point de contact européen des conseils économiques et sociaux nationaux et des institutions similaires, notamment pour les aider dans les travaux qu'ils mènent dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Le CESE est prêt à s'engager sur cette voie et à lancer ce processus visant à renforcer davantage les contacts et la coopération en

invitant dès que possible les conseils économiques et sociaux nationaux et les institutions similaires à une manifestation axée sur la stratégie Europe 2020.

8. Agir vite pour des changements immédiats

8.1 Le CESE soutient résolument l'intention de la présidence chypriote de renforcer les processus participatifs dans le cadre de la stratégie Europe 2020 et d'y consacrer une partie du Conseil EPSCO informel de juillet 2012. Le CESE souscrit pleinement à cette première étape qui permettra aux États membres et à la Commission européenne de prendre en considération toutes les possibilités d'amélioration pour chacun d'entre eux.

8.2 Le CESE invite tous les États membres à fournir des précisions à l'échelle nationale en ce qui concerne la responsabilité des agences gouvernementales vis-à-vis des mesures de la stratégie Europe 2020, et la relation entre les agences chargées de coordonner ou de contrôler les programmes nationaux de réforme et celles chargées de la mise en œuvre effective. Même un simple éclaircissement sur ce point dans chaque État membre suffirait pour permettre aux acteurs d'interagir avec les organes adéquats et garantir de meilleurs résultats.

8.3 Le CESE pense que la transparence totale concernant les formes de participation utilisées dans chaque État membre ainsi qu'en matière de descriptions des processus et des instruments que les gouvernements prévoient d'utiliser permettra de clarifier la situation pour tout le monde, à savoir ce qui se passe, pourquoi et comment.

8.4 Le CESE pense que la Commission européenne et les États membres devraient de toute urgence examiner le calendrier des diverses actions prévues dans le cadre du semestre européen. Pour la plupart des parties prenantes, le défi le plus complexe dans les structures existantes est le manque de temps disponible pour apporter une réponse mûrement réfléchie ou mener un véritable débat. Les États membres devraient de toute urgence réfléchir sur les délais qu'ils appliquent actuellement et sur la manière de les rendre plus raisonnables.

8.5 Le CESE encourage vivement les collectivités locales et régionales à approfondir leur engagement dans les processus de participation à la stratégie Europe 2020, tant dans leur cadre national respectif que directement au niveau de l'UE. La création de la plateforme de suivi de la stratégie Europe 2020 par le Comité des régions constitue une avancée remarquable en direction de cet objectif. Le CESE estime que les gouvernements nationaux devraient soutenir ce renforcement de la participation. Les éclairages apportés par les collectivités locales et régionales en matière de développements au niveau local et d'applications potentielles sont un élément clé des initiatives qui pourraient être mises en place pour que la stratégie Europe 2020 joue pleinement le rôle qui est le sien.

9. Développer un processus participatif complet à long terme pour la stratégie Europe 2020

9.1 Le CESE pense qu'il existe déjà des modèles très intéressants pour la création de structures efficaces de dialogue permanent. Le CESE estime que le *Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel* élaboré par le Conseil de l'Europe⁽³⁾ fournit un cadre et un ensemble de principes excellents à cet égard et qu'il pourrait être appliqué à la stratégie Europe 2020. L'application d'un ensemble de principes de cette nature permettra à l'Union européenne et aux États membres de faire évoluer progressivement les discussions en parcourant tout l'éventail des degrés de participation, commençant par un

niveau relativement faible de participation qui consiste principalement à fournir des **informations**, passant ensuite par le stade de la **consultation** ouverte, suivi d'un renforcement du **dialogue** parmi les participants, jusqu'à la mise en place d'un véritable **partenariat**, en l'occurrence les quatre principaux degrés des processus participatifs décrits dans le Code. Le CESE pense que les processus prévus par la stratégie Europe 2020 devraient commencer à évoluer progressivement le long de cette échelle des degrés de participation. Le Code fournit également un certain nombre d'outils très utiles qui pourraient être appliqués aux processus de la stratégie Europe 2020.

9.2 Il convient d'associer la société civile organisée des États membres pendant l'ensemble du semestre européen. L'un des processus clés dans le domaine de l'**élaboration** est la conception des programmes nationaux de réforme. Le processus d'élaboration de ces programmes par les États membres devrait s'appuyer sur un vaste dialogue qui associe davantage les partenaires sociaux et la société civile organisée. Non seulement ces acteurs peuvent apporter leur savoir-faire en matière de définition d'objectifs et d'élaboration de programmes et de stratégies dans des domaines tels que l'emploi, l'éducation et l'intégration sociale, mais ils sont également des acteurs essentiels de leur mise en œuvre.

9.3 Une autre étape majeure du semestre européen est la publication et l'examen des recommandations par pays. Il faut que les partenaires sociaux européens et la société civile organisée soient informés et consultés sur les recommandations par pays adressées à chaque État membre. À cet égard, il est essentiel de fixer un calendrier qui permette à la société civile de participer à un stade précoce à la formulation des perspectives d'avenir pour les cycles suivants.

9.4 Dans des avis antérieurs, le CESE a suggéré le recours à l'étalonnage pour **mesurer les progrès réalisés dans la mise en œuvre** de la stratégie Europe 2020. Dans ce cadre, le CES national ou l'institution similaire analyse et établit ses propres critères de priorité en utilisant des statistiques accessibles gratuitement sur le site d'Eurostat. Certains CES nationaux ont déjà commencé à pratiquer cet étalonnage et il y a lieu d'encourager les autres à s'engager sur la même voie. Au moyen de cet étalonnage, les parties prenantes assurent un suivi continu de la mise en œuvre des réformes et contribuent de manière efficace à la révision des programmes nationaux de réforme.

9.5 Il convient de prendre des mesures pour dynamiser le débat sur la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 dans les États membres, et les gouvernements devraient mettre en place des processus de **retour d'information** plus efficaces concernant l'impact que le dialogue civil et social élargi exerce sur la stratégie. Le rôle de la société civile dans ce suivi peut être particulièrement précieux. Des conférences régulières dans les États membres associant toutes les parties prenantes pourraient s'avérer utiles, de même que des auditions publiques au Parlement présentant les programmes nationaux de réforme.

9.6 Il existe une contradiction entre la prise de conscience accrue au sein des institutions européennes concernant la nécessité de consulter la société civile organisée et les difficultés rencontrées actuellement par la plupart des CES nationaux et des institutions similaires. Souvent, ces organisations sont financées principalement par des budgets publics. Or, dans de nombreux États membres, les budgets ont été fortement réduits, incitant les conseils économiques et sociaux nationaux et les institutions similaires à se consacrer uniquement aux priorités nationales et à limiter leur participation à l'échelle européenne.

⁽³⁾ http://www.coe.int/t/ngo/code_good_prac_FR.asp.

Les institutions européennes devraient examiner comment elles pourraient soutenir et aider ces organisations, du moins en ce qui concerne leur contribution au semestre européen.

9.7 Dans la mesure où l'existence d'un point de contact principal pour le suivi de la stratégie en collaboration avec les CES nationaux et des institutions similaires est susceptible de présenter un intérêt spécifique, la Commission européenne pourrait envisager d'accorder au CESE la responsabilité et le soutien nécessaire pour organiser une conférence associant tous les CES nationaux et institutions similaires au moins une fois par an, à un moment opportun pour le semestre européen, afin de discuter de celui-ci et de la stratégie Europe 2020, ainsi que de leur contribution et leurs meilleures pratiques dans ce domaine.

10. Les parties prenantes

10.1 Le CESE pense que les parties prenantes elles-mêmes pourraient également renouveler leur engagement dans les processus de la stratégie Europe 2020. Bien que la responsabilité principale incombe aux États membres, qui doivent revoir les processus destinés à établir des partenariats, les parties prenantes pourraient apprendre davantage les unes des autres et prendre de l'assurance pour oser entamer le dialogue directement avec les institutions européennes et les gouvernements nationaux. De même, s'il est nécessaire que les gouvernements renvoient de toute urgence le calendrier des processus, il importe que les parties prenantes améliorent leur propre capacité à anticiper les étapes du semestre européen.

11. Propositions spécifiques en matière d'emploi, de pauvreté et d'exclusion

11.1 Dans sa demande au CESE, la présidence chypriote a évoqué spécifiquement la nécessité d'une contribution permettant de mieux associer la société civile à la mise en œuvre et au suivi des décisions au sein de domaines politiques tels que la pauvreté et l'exclusion. Le CESE estime que la participation des acteurs à un dialogue structuré et régulier, à l'échelon de l'UE comme sur le plan national, a une influence déterminante sur les possibilités de trouver des solutions efficaces dans ces domaines.

11.2 Il est important de développer les **travaux en partenariat** ("stakeholder approach", en anglais) ainsi que le dialogue structuré avec les acteurs de la société civile au sujet de l'élaboration des politiques, de la mise en œuvre et du suivi des travaux de la plateforme contre la pauvreté et l'exclusion. Dans les domaines tels que la pauvreté et l'exclusion, ce sont souvent les acteurs de la société civile qui sont les premiers à se trouver confrontés aux tendances et aux évolutions de la société, et à attirer l'attention sur celles-ci. Leur travail ciblé pour mettre en évidence la perspective de l'utilisateur, le travail de prévention, mais également le développement et la mise en place de services novateurs en direction de ces groupes cibles apporte une connaissance et une expérience appréciables dans le cadre du travail stratégique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Le CESE souhaite souligner à cet égard l'importance du rôle

stratégique joué par l'économie sociale et les organisations non gouvernementales en vue de réduire la pauvreté, favoriser la création de nouveaux emplois et développer des services qui répondent de manière imaginative aux besoins de la société.

11.3 Il est important de citer dans ces domaines de décision politique ce que l'on appelle les rapports sociaux établis par les États membres (Rapports sociaux nationaux ou RSN) qui complètent les programmes de réforme nationaux et qui sont repris par le Comité de la protection sociale. Ces rapports, qui reposent sur la méthode ouverte de coordination, évaluent la dimension sociale de la stratégie Europe 2020. Ils mettent en évidence les réformes les plus immédiates du point de vue de la stratégie annuelle de croissance, et proposent des actions concrètes. Il est essentiel de mettre en place une méthode permettant d'améliorer l'association des **acteurs concernés au processus des rapports sociaux nationaux**, méthode qui n'existe pas encore dans une mesure suffisante, et de lier davantage ces rapports aux programmes nationaux de réformes. Il est capital de renforcer la méthode ouverte de coordination en matière de protection sociale, en prenant comme point de départ des stratégies nationales intégrées en vue d'établir un lien plus solide avec la plateforme européenne contre la pauvreté.

11.4 Il convient de prévoir un suivi, sous la forme d'une audition correspondante à l'échelon national, à la **manifestation annuelle de l'UE contre la pauvreté et l'exclusion**, en coopération avec les pouvoirs publics, des personnes vivant dans la pauvreté, des organisations non gouvernementales, des organismes d'économie sociale, les partenaires sociaux et d'autres acteurs de la société civile. L'objectif est d'analyser ensemble les progrès et les lacunes dans ces domaines de décision politique et de produire des recommandations en matière de réforme. Cela devrait avoir lieu en même temps que l'élaboration des programmes nationaux de réforme.

11.5 Il convient également de planifier, à temps pour que les acteurs intéressés puissent manifester leur intérêt, **des réunions régulières de dialogue et de consultation** au sujet de questions spécifiques. Les travaux en partenariat devraient également comporter un examen des conséquences sociales du rapport annuel sur la croissance et des progrès réalisés.

11.6 Les programmes nationaux de réformes et l'établissement d'objectifs nationaux sont des éléments essentiels des efforts visant à mettre en œuvre la stratégie Europe 2020 et les stratégies politiques destinées à réduire la pauvreté. Il est important de garantir des **objectifs adéquats en matière de lutte contre la pauvreté**, de manière à ce qu'ils englobent les catégories à risque au regard de la pauvreté et cumulant plusieurs facteurs d'exclusion, afin de s'assurer que les stratégies et réformes s'adressent effectivement à ces catégories. En l'occurrence, il est essentiel d'associer les acteurs de la société civile et de développer un partenariat avec eux, étant donné que ceux-ci sont souvent les premiers à détecter les nouveaux groupes à risque et à repérer les risques grandissants auxquels sont soumises les catégories marquées par l'exclusion.

Bruxelles, le 12 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Quels changements pour le secteur bancaire en Europe avec les nouvelles réglementations financières?» (avis d'initiative)

(2012/C 299/02)

Rapporteuse: M^{me} NIETYKSZA

Corapporteur: M. GENDRE

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

"Quels changements pour le secteur bancaire en Europe avec les nouvelles réglementations financières?"

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 12 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 135 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le secteur bancaire, qui représente en moyenne 5 % du PIB de l'UE, doit avoir pour mission principale le financement de l'économie réelle, en particulier des entreprises innovantes, de la croissance des petites et moyennes entreprises, moteur de l'économie européenne, et la sécurisation de l'épargne des déposants.

1.2 Le CESE accueille favorablement les efforts de la Commission européenne et des États membres visant à renforcer le secteur bancaire, et à prévenir de nouvelles crises financières par la réduction des risques et l'atténuation de leurs effets.

1.3 Le CESE considère qu'il faut tirer les leçons des crises économiques et financières récentes et adopter une nouvelle approche pour une surveillance plus efficace par les autorités nationales, européennes et internationales et par une responsabilisation accrue des établissements financiers.

1.4 Le CESE soutient les mesures ayant pour objectif de renforcer la structure du capital des banques et leur capacité à financer l'économie et met en garde les dirigeants des banques contre la tentation de la recherche du profit à très court terme et les activités spéculatives qui déstabilisent les marchés.

La responsabilité des dirigeants des banques, des contrôleurs aux niveaux national, européen et interne aux banques, doit être clairement et mieux définie, afin de promouvoir des comportements éthiques s'appuyant sur des règles transparentes.

1.5 Le CESE attire l'attention sur les difficultés que soulève l'accumulation de mesures régulatrices et les défis auxquels les 8 000 banques européennes doivent faire face pour financer l'économie dans un contexte économique difficile en Europe

face à la crise de la dette, dont l'ampleur et les conséquences ne sont pas encore maîtrisées.

1.6 Les banques européennes sont confrontées à la concurrence accrue des banques des pays tiers non soumises, dans leur pays d'origine, aux mêmes contraintes législatives et réglementaires qu'en Europe.

1.7 Les mesures visant à renforcer la structure du capital prévoient des fonds propres plus élevés et de meilleure qualité, une meilleure couverture des risques, l'instauration d'un ratio de levier et une nouvelle approche de la liquidité. Ces mesures sont susceptibles d'avoir un impact sur le bilan des banques, et peuvent entraîner une diminution sensible de leur rentabilité.

1.8 Par conséquent, les banques ont tendance à réduire leur taille pour devenir plus solides et à s'orienter vers les activités les plus rentables et à limiter l'offre de services financiers, afin de mieux maîtriser leur exposition aux risques.

Certains prônent la nécessité d'un retour au métier d'origine: recevoir les dépôts de la clientèle, protéger les épargnants, financer l'économie réelle.

1.9 Le CESE estime qu'un retour graduel à la séparation des activités de banque commerciale de celles de banque de financement et d'investissement est souhaitable. La crise mondiale actuelle démontre qu'un système financier globalisé basé sur une libéralisation illimitée comporte des risques de dérapage liés au mauvais usage que les marchés font de cette liberté:

— la taille excessive des groupes financiers multinationaux rend leur gouvernance, la supervision par les autorités de contrôle, l'évaluation des agences de notation très difficiles au point d'être devenus peu crédibles;

— les instruments financiers sont devenus incontrôlables. Sans vouloir s'opposer par principe à l'innovation financière, il n'est pas acceptable qu'un produit financier puisse circuler librement sur le marché international d'une manière moins que transparente alors que personne ne connaît la nature du risque ni où se situe la responsabilité finale;

1.10 Les nouvelles obligations en matière de fonds propres, notamment le rehaussement du ratio de fonds propres de très haute qualité à 9 % au 30 juin 2012 pour 60 banques de caractère systémique, et entre 2015 jusqu'à fin 2018 pour les autres, pourraient avoir des conséquences néfastes pour les banques locales et les banques coopératives, plus accommodantes à l'égard des PME et des microentreprises. Les exigences en fonds propres ne devraient opérer de discrimination à l'égard d'aucune catégorie de banques.

1.11 Si les banques éprouvent des difficultés à mobiliser des capitaux, il sera plus difficile pour les PME d'obtenir les financements nécessaires. Il faut éviter un resserrement du crédit et une augmentation des frais bancaires. Le CESE plaide auprès de la Commission, de l'Autorité bancaire européenne (ABE) et des autorités nationales de supervision pour qu'elles garantissent que les tampons de capitaux des petites banques soient adaptés au modèle économique de celles-ci.

1.12 Les exigences prudentielles provoquent déjà une réduction du crédit et son renchérissement pour les petites entreprises, notamment les start-ups, les entreprises innovantes et celles qui présentent plus de risques. L'Europe ne pourra pas atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020, de l'Agenda numérique, de l'Europe Cloud Active ou de la Feuille de route pour l'énergie 2050 (Energy RoadMap 2050), du Small Business Act, si la part des financements destinés aux petites et moyennes entreprises est réduite, suite à l'application de nouvelles mesures prudentielles.

Le CESE invite la Commission à suivre de très près les évolutions du crédit et des frais bancaires pour les entreprises et les particuliers.

1.13 Les mesures visant à rendre la surveillance des marchés par les autorités nationales, européennes et internationales plus efficaces, auront de profondes conséquences sur l'organisation des banques et les contrôles internes. Il en résultera une responsabilité accrue du management, l'obligation d'évaluer plus attentivement la rentabilité des fonds propres et de mieux gérer les risques. Les banques devront élaborer leurs prévisions de ventes et leurs stratégies de développement de produits et de portefeuilles bancaires en tenant compte de leur rentabilité et en évaluant la capacité d'absorption de leurs fonds propres. Ceci entraînera la réorganisation de structures allant vers l'accroissement de l'importance et de l'emploi dans les départements IT, du contrôle et de la gestion de risques au détriment d'autres secteurs plus traditionnels.

1.14 Les banques dans l'UE emploient plus de 3 millions de salariés, la grande majorité dans la banque de détail. Depuis le début de l'année 2011, plus de 150 000 suppressions d'emplois et de nombreuses fermetures d'agences sont intervenues. Diverses prévisions font état de 100 000 nouvelles suppressions d'emplois pour 2012. Le CESE demande à la Commission de favoriser l'amélioration du dialogue social sectoriel et de développer la concertation avec les partenaires sociaux sur les initiatives qui ont un impact sur l'évolution de la profession.

1.15 Lors de la mise en œuvre des nouvelles régulations, le CESE souhaite que soit prise en compte la diversité des États membres, et particulièrement les nouveaux États membres de l'UE, dont les marchés du crédit n'ont pas atteint leur potentiel et dont la plupart des banques sont détenues par les grands groupes bancaires européens et mondiaux. Pour améliorer leur bilan et répondre aux nouvelles obligations, ces groupes pourraient être tentés d'effectuer des transferts de fonds à partir de leurs filiales et de limiter leurs investissements, réduisant considérablement le financement de l'économie de ces pays. Le CESE rappelle à cet égard l'engagement résultant de l'initiative de Vienne de ne pas procéder à un retrait de liquidités. Il est nécessaire de protéger certains modèles originaux comme les banques coopératives en Allemagne et en Pologne. Ce secteur compte plus de 300 banques rien qu'en Pologne et la profonde réforme qu'impliquent les nouvelles règles ne pourra pas être réalisée sans une période transitoire.

1.16 Il est nécessaire de renforcer les compétences de l'Autorité bancaire européenne pour accompagner le mouvement d'harmonisation. Le CESE rappelle que la liberté de circulation des capitaux est assurée au niveau européen, alors que la sécurité des dépôts et la solvabilité des banques relève de la compétence des autorités nationales. Le marché du crédit diffère d'un État membre à l'autre. Dans les pays où le crédit est insuffisamment développé, un rattrapage trop rapide du niveau d'endettement peut créer une bulle spéculative. Si les règles prudentielles sont mises en œuvre de manière uniforme au niveau européen, les autorités nationales ne pourront pas intervenir à temps. Cependant, la proposition formulée par plusieurs responsables européens de créer une union bancaire européenne afin d'établir à ce niveau une supervision des banques systémiques et une garantie des dépôts en cas de faillite mérite d'être prise en considération.

1.17 Au niveau mondial, les banques européennes risquent de devenir moins compétitives par rapport à leurs concurrentes. Pour les banques qui lèvent des fonds propres supplémentaires, la plupart des capitaux sont disponibles auprès de fonds souverains et de banques d'Asie et du Proche-Orient. Il existe un réel danger que la structure de propriété du système bancaire européen échappe au contrôle des États membres de l'UE. Pour cette raison, le CESE demande aux autorités européennes d'intensifier les efforts pour que les mêmes règles prudentielles s'appliquent au niveau international avec l'objectif d'arriver à une véritable réglementation au niveau mondial.

1.18 Les nouvelles technologies de l'information: la banque en ligne (e-banking), les opérations bancaires effectuées à domicile (home-banking), les transactions virtuelles sécurisées (signature électronique), l'informatique dématérialisée (cloud computing), sont en train de révolutionner les services bancaires traditionnels. Les banques auront la lourde tâche de financer l'économie réelle tout en devant faire face à des coûts de financement plus élevés, suite à l'introduction de nouvelles technologies, et tout en ayant une rentabilité moindre. Le CESE considère qu'il convient d'accompagner et de soutenir tous les acteurs du secteur bancaire lors de cette profonde mutation.

2. Introduction

2.1 La crise de la finance et ses conséquences sur l'économie ont amené les gouvernements et les autorités financières à s'interroger sur les origines profondes de l'effondrement d'un système financier qu'on croyait établi, bien réglementé et contrôlé de manière efficace.

2.2 Les premières mesures de nature financière et monétaire (baisse substantielle des taux de base, liquidité, aides d'État) ont été prises dans l'urgence. Celles à plus long terme ont eu pour but de renforcer la structure des marchés et d'éviter des futures crises systémiques, d'où leur caractère réglementaire, prudentiel ou fiscal. Les organisations à caractère supranational – FMI, G20, BRI, la Commission – ont adopté une attitude ouverte à la coopération, avec des divergences de vues.

2.3 Depuis la crise de 2008, plus de 50 mesures législatives ont été adoptées par l'UE, 99 % des réformes auront été réalisées fin 2011 pour une entrée en application en 2013, à l'exception du ratio de fonds propres durs, "Tier One (T1)", qui doit être respecté au 30 juin 2012 par les 60 banques considérées comme systémiques. Pour les autres, l'entrée en vigueur est prévue entre 2015 et 2018.

2.4 Le troisième accord de Bâle, publié en novembre 2010, exige que les banques détiennent davantage de fonds propres de meilleure qualité afin de résister aux futures crises, et il prévoit en particulier:

- qu'elles détiennent une composante d'actions ordinaires de 4,5 % et de fonds propres de base T1 de 6 % des actifs pondérés des risques;
- un volant obligatoire de conservation de fonds propres de 2,5 %;
- un volant facultatif contracyclique qui permet aux régulateurs nationaux d'exiger jusqu'à 2,5 % de fonds propres supplémentaires lors des périodes de croissance du crédit.

Le dispositif de Bâle III instaure un ratio de levier minimal de 3 % et deux ratios obligatoires de liquidité: le ratio de liquidité à court terme, qui exige qu'une banque dispose d'actifs liquides de haute qualité pour couvrir ses besoins de liquidités sur une période de 30 jours; le ratio de liquidité à long terme égal à un montant minimum de financements stables supérieurs aux besoins de liquidités sur un an.

2.4.1 La Commission européenne a présenté les propositions pour transposer Bâle III en une directive relative aux exigences en fonds propres - CRD IV en juillet 2011, pour renforcer le secteur bancaire européen, tout en encourageant les banques à continuer à financer la croissance de l'économie. Cependant, la Commission n'a pris aucune initiative concrète visant à encourager les crédits.

2.5 L'objectif est d'inciter les banques à détenir davantage de fonds propres pour résister aux crises et de proposer un nouveau dispositif aux autorités de surveillance pour surveiller les banques et intervenir lorsque des risques sont détectés.

2.6 La CRD IV couvre les domaines régis par la directive en vigueur relative aux exigences en fonds propres, mais elle doit être transposée d'une manière adaptée à chaque pays membre.

2.7 Malgré les retards et les imperfections des règles adoptées, le progrès vers une nouvelle réglementation est réel, mais laisse subsister des questions:

- les nouvelles règles couvrent-elles l'ensemble des pratiques financières au plan mondial?
- une fois définie la réglementation des marchés, est-il possible de faire confiance à des contrôles efficaces?
- les nouvelles règles vont-elles influencer et changer la situation (structures, consolidation, modes de distribution, effectifs) du secteur bancaire européen, composé de plus de 8 000 banques, et son comportement à l'égard du financement de l'économie: le crédit aux entreprises, aux collectivités et aux particuliers?

3. Une conjoncture financière et économique dégradée

3.1 Les banques en Europe doivent actuellement faire face à de brusques changements réglementaires et conjoncturels qui suscitent des craintes quant à leur capacité à exercer leur rôle de financement de l'économie, dans une situation économique dégradée par la crise de la dette, et qui frappe plus particulièrement la zone euro.

3.2 Avec la mise en œuvre des dispositions du Comité de Bâle (Bâle III), les banques sont obligées de renforcer leurs fonds propres, de respecter les ratios de liquidités à long terme NSFR très élevés et de créer des fonds prudentiels.

3.3 Les tests de résistance auxquels elles ont été soumises, en deux phases, n'ont pas levé les doutes sur l'impact d'un défaut de paiement d'un ou de plusieurs États membres de la zone euro.

3.4 Un climat de défiance s'est installé dans la communauté financière internationale, provoquant des problèmes de liquidité sur le marché interbancaire et amenant les banques à s'orienter vers les placements les plus sûrs.

3.5 Dans ce contexte, la BCE est intervenue à deux reprises et a offert en tout une capacité de financement de 1 000 milliards d'euros au secteur bancaire au taux de 1 % sur une maturité de 3 ans. Pour restaurer la confiance sur le marché interbancaire et maintenir le volume du crédit à l'économie, cette facilité a été essentielle. Néanmoins, une partie importante de ces fonds a été redéposée à la BCE, une autre étant consacrée à l'achat de dettes publiques. Le CESE considère que la BCE doit créer un mécanisme pour connaître l'utilisation de ces fonds.

3.6 La nécessité de recapitaliser les banques, estimée à plus de 100 milliards d'euros par l'Autorité bancaire européenne, est de plus en plus pressante.

3.7 L'octroi de crédit aux entreprises, en particulier aux PME, aux collectivités et aux particuliers, est de plus en plus rigoureux. Par ailleurs, les risques associés sont examinés minutieusement par les banques, et, en conséquence, les frais de ce financement augmentent. Dans le même temps, l'alternative du financement des entreprises par les marchés financiers s'avère encore plus difficile. Cette situation, associée aux politiques d'austérité, alimente des prévisions de croissance faible ou nulle, à de rares exceptions près, pour l'année 2012 pour l'ensemble de l'Union européenne.

4. Contrôles et réglementation du secteur bancaire

4.1 Dans ce contexte, il est nécessaire de rappeler la crise des prêts à risques "subprimes": les signes prémonitoires au déclenchement de la crise des "subprimes" auraient du alerter les autorités de contrôle. Personne ne doutait de la rentabilité d'un investissement qui rapportait des bénéfices aux banques et à leurs clients. Pourtant, l'Organisme fédéral américain de garantie des dépôts bancaires (FDIC) avait mis en garde contre ces produits. Mais aucune mesure n'a été prise par la Réserve fédérale entre 2002 et 2006.

4.2 La faillite de la banque Lehmann Brothers aurait dû être évitée si les contrôleurs s'étaient aperçus à temps des graves problèmes de liquidité que rencontrait cette institution. Le danger représenté par un crédit hypothécaire accordé à 100 % de la valeur de la garantie, et revendu en "paquets" par des intermédiaires financiers, a échappé au contrôle. Pour éviter de nouvelles crises, il faut instaurer des mesures de responsabilité personnelle des dirigeants des institutions financières, pour manque de surveillance appropriée.

4.3 S'il est vrai que la crise a éclaté à cause de produits trop complexes, dits "toxiques", il est également avéré que les contrôleurs auraient pu interdire la création, voire la circulation, de ces produits, sur la base des règles existantes.

Les nouvelles règles ne pourront pas garantir avec certitude qu'une nouvelle crise sera évitée, si les autorités de contrôle ne sont pas dotées de moyens suffisants pour exercer leur mission et si les contrôles internes demeurent inefficaces.

4.4 Face à la libéralisation des marchés financiers, les gouvernements doivent respecter leurs engagements de coopération au niveau international pour éviter des zones différemment réglementées.

4.5 Une nouvelle réglementation devrait reposer sur les principes suivants:

- a) l'accès à la profession bancaire peut être ouvert, mais les contrôles sur les personnes et sur la provenance des capitaux doivent être beaucoup plus stricts et efficaces;
- b) les professionnels en charge des opérations financières doivent être autorisés, réglementés et contrôlés; l'industrie para-bancaire ("shadow banking"), doit être impérativement supprimée;
- c) les nouveaux produits financiers doivent être soumis à l'autorisation et au contrôle des autorités bancaires nationales et européennes.

4.6 Les institutions de supervision doivent faire l'objet d'une évaluation périodique de leur activité par un organisme indépendant composé d'experts, n'exerçant plus de responsabilités professionnelles dans le secteur financier. Cette évaluation doit notamment mettre l'accent sur l'impact de leurs décisions sur la gestion des banques.

5. Quels changements pour le secteur bancaire en Europe?

5.1 Les banques sont actuellement soumises à une forte pression car elles doivent redéfinir leur modèle d'entreprise suite à de nouvelles réglementations. Les effets combinés des règles et une conjoncture financière et économique difficile ont généré:

- un renforcement de la structure du capital de toutes les institutions financières, dont la plupart respectent déjà le ratio "Tiers One"; elles auront tendance à réduire la taille de leur bilan pour devenir plus solides (note de bas de page: étude de KPMG, décembre 2011, "Evolving Banking Regulations, A long journey ahead – the outlook for 2012");
- les règles de Bâle III et l'obligation de respecter les ratios de liquidité à plus d'un mois (NSFR) et le ratio de liquidité à moins d'un mois (LCR) provoquent un accroissement des besoins en fonds propres et le besoin de maintenir des excédents de liquidité, dans certains cas quatre fois plus élevés que le besoin minimum de liquidité des banques. Ces mesures auront un impact négatif sur les résultats financiers et provoqueront la réduction du bilan de banques;
- la difficulté à développer du crédit dans les périodes de croissance économique, en raison du "volant contractuel". Malgré la demande élevée de crédits, les banques devront faire face à la hausse des taux d'adéquation des fonds propres. Les portefeuilles de crédit doivent maintenir ce volant à la demande des autorités de contrôle; le volant de liquidité fixé par les organes nationaux de contrôle peut aller même jusqu'à 2,5 % des exigences de fonds propres.

5.2 Tout cela entraîne:

5.2.1 une diminution sensible du rendement moyen (ROE) du secteur bancaire allant de 10 % jusqu'à 30 % dans les cas extrêmes; ce qui limite l'intérêt des investisseurs pour le secteur bancaire et provoque la baisse de capitalisation des banques européennes;

5.2.2 une réduction du financement des entreprises et des collectivités et un renchérissement du crédit, en particulier des crédits aux PME souvent considérées comme entreprises à plus haut risque qui ne présentent pas les garanties ou cofinancements suffisants;

5.2.3 une réduction possible des crédits à long terme, résultant de la mise en place à partir de 2018 du ratio NSFR de liquidité à long terme et du ratio de levier. Cette situation risque d'avoir une influence négative sur le financement des investissements d'infrastructure;

5.2.4 l'obligation de mieux évaluer la rentabilité des fonds propres et de mieux gérer les risques. Les banques doivent élaborer leurs prévisions de vente et leurs stratégies de développement de produits et de portefeuilles bancaires, sous l'angle de la rentabilité, et de l'évaluation de la capacité d'absorption des fonds propres;

5.2.5 les banques risquent de subir des coûts très élevés en termes d'audit et de reporting afin de respecter les nouvelles réglementations et de répondre aux exigences des autorités nationales et internationales de contrôle. Ceci aura un impact sur l'organisation de la banque, et provoquera des changements structurels;

5.2.6 l'octroi de crédits sera restreint dans les secteurs à pondération privilégiée des risques. En outre, l'institution d'un ratio de levier (leverage ratio) peut provoquer à long terme une restriction du financement des États, des collectivités territoriales ou des autres secteurs qui bénéficiaient d'une pondération privilégiée des risques;

5.2.7 comme conséquence du renchérissement du crédit, le transfert d'une partie des activités vers des institutions qui ne sont pas soumises à ces règles est possible. Ceci favorise les institutions para-bancaires, octroyant des prêts aux particuliers à des taux très élevés, souvent en liquide, et dont l'activité n'est pas soumise à un contrôle aussi strict que celui qui prévaut pour les banques.

5.3 Les nouvelles règles s'appliquent indistinctement aux grandes institutions bancaires et aux petites. Elles peuvent s'avérer inadaptées dans certains pays comme les nouveaux pays membres d'Europe centrale et orientale, qui présentent un taux de croissance élevé.

— Dans ces pays, les nouvelles réglementations sont susceptibles de limiter les investissements. Les banques de ces pays sont fréquemment détenues par des groupes multinationaux et les actionnaires nationaux sont minoritaires. Les sociétés mères peuvent rapatrier une part substantielle des capitaux de leurs filiales pour répondre aux régulations au niveau global. Vidées de leur substance, les filiales limiteront leur contribution au financement de l'économie locale. Le CESE rappelle que la liberté de circulation des capitaux est assurée au niveau européen, alors que la sécurité des dépôts et la solvabilité des banques relèvent de la compétence des autorités nationales.

5.4 Le marché du crédit diffère d'un État membre à l'autre. Dans les pays où le crédit est insuffisamment développé, un rattrapage trop rapide du niveau d'endettement peut créer une bulle spéculative. Si les règles prudentielles sont appliquées au niveau européen, les autorités nationales ne pourront pas intervenir assez rapidement. Un renforcement des compétences de l'Autorité bancaire européenne est nécessaire pour accompagner le mouvement d'harmonisation.

5.5 Il est nécessaire de prendre en compte certains modèles originaux, comme les banques coopératives, qui fonctionnent de manière saine et autonome. La réforme qu'impliquent les nouvelles règles ne pourra pas être réalisée sans une période transitoire. Les banques coopératives sont une composante essentielle du développement local, agissant dans l'intérêt de leurs sociétaires, à la fois clients déposants et emprunteurs: les PME, les agriculteurs, les communes et de nombreux autres acteurs locaux.

5.6 Les grandes banques rechercheront les investissements à risque limité et qui rapportent plus de bénéfices; à cela il faut ajouter les craintes d'une fiscalité plus lourde et les pertes sur la dette souveraine de certains passifs.

5.7 Le processus de consolidation va probablement s'accélérer: les caisses d'épargne et les banques coopératives peuvent compter sur des sources de financement "autonomes", mais les banques qui ont recours au marché pour se refinancer seront contraintes de fusionner entre elles, avec des conséquences négatives pour les PME et pour les consommateurs. Certaines banques ont été achetées et revendues après démantèlement de leur réseau local ou régional. La concentration bancaire nationale a été forte dans les secteurs coopératifs et mutualistes ainsi que dans les caisses d'épargne.

5.8 Une rentabilité plus faible des banques, due entre autres à un coût de financement plus élevé, et les principes très restrictifs qui régissent la gestion de la liquidité peuvent avoir pour effet une hausse des frais bancaires et des taux d'intérêt sur les placements à terme et les comptes particuliers des clients.

5.9 Dans le contexte des nouvelles réglementations, les banques accélèrent leurs restructurations ainsi que le recours aux nouvelles technologies (banque en ligne, guichet virtuel, utilisation de téléphones intelligents).

— La combinaison de l'utilisation des nouvelles technologies et de la diversification des produits commercialisés intensifie la reconfiguration des réseaux d'agences avec l'extension des guichets sans manipulation d'espèces. Les agences ont tendance à devenir uniquement des lieux de conseil et de vente de produits financiers. En même temps, ces nouveaux moyens de transferts et de paiements exigent une sécurisation accrue face aux cyberattaques qui menacent les opérations par internet et celles effectuées par l'intermédiaire de téléphones portables.

5.10 L'évolution des canaux de distribution conduira à terme à un rétrécissement des réseaux d'agences et à une contraction de l'emploi. L'application de la directive CRD IV entraînera une progression de l'emploi dans les banques au niveau des services informatiques et de la gestion du risque, au détriment des autres activités bancaires. Il est nécessaire de développer un dialogue social de qualité à tous les niveaux sur les questions d'emploi et de formation afin de bien maîtriser les évolutions en cours.

6. Les évolutions futures

6.1 Le Parlement européen a adopté le principe d'une taxe sur les transactions financières et la Commission étudie sa mise en œuvre; il n'y a pas de consensus des États membres et l'attitude des autorités américaines est négative. La faiblesse du taux envisagé ne devrait pas constituer une charge insupportable pour les banques ni un handicap de compétitivité au niveau mondial. Comme le soulignent deux avis adoptés antérieurement par le CESE ⁽¹⁾, le but de cette taxe est à la fois de fournir de nouvelles recettes fiscales notamment pour financer l'aide au développement et de changer le comportement des banques pour privilégier le financement de l'économie à moyen et long terme plutôt que les opérations spéculatives à très court terme.

⁽¹⁾ Voir l'avis du CESE du 29.3.2012 sur la "Proposition de directive du Conseil établissant un système commun de taxe sur les transactions financières et modifiant la directive 2008/7/CE", JO C 181 du 21.06.2012, p. 55, et l'avis du CESE du 15.7.2010 sur la "Taxe sur les transactions financières"(avis d'initiative), JO C 44 du 11.2.2011, p. 81.

6.2 La séparation entre les activités de banque de détail et celles de banque de financement et d'investissement fait l'objet d'une étude, lancée à l'initiative du commissaire Barnier, remettant ainsi en question le modèle de banque universelle. Le débat porte sur une séparation totale, un cantonnement des activités de banque d'investissement ou l'interdiction pour les banques d'investir pour compte propre. Certains experts contestent cette idée, soutenant que les banques universelles assurent la profondeur et la liquidité des marchés et un meilleur financement de l'économie.

6.3 Le scénario du développement du monde financier et du secteur bancaire a changé au cours des trente dernières années: l'ouverture des marchés a conduit à la mondialisation de la finance à son tour contribuant au développement et à la multiplication des paradis fiscaux et réglementaires. La concurrence accrue au niveau mondial a favorisé la naissance de nouvelles institutions financières, de nouveaux produits et services.

6.4 Les grands groupes bancaires ont montré les faiblesses et les limites d'une croissance dépassant la possibilité d'une bonne gouvernance. Ils auront tendance à réduire leur taille pour devenir plus solides avec une fluctuation des bénéfices moins marquée, plus prévisible, sans bonus extravagants. Elles vont concentrer leurs activités sur leur métier de base, à savoir recevoir les dépôts et distribuer les crédits, tout en limitant d'autres

services, limiter leur expansion internationale et concentrer leurs activités sur les marchés d'une plus forte croissance, ce qui limitera leur rentabilité.

6.5 Grâce aux nouvelles réglementations, l'attribution des primes et les pratiques de rémunération de l'encadrement seront plus responsabilisées et soumises à des contrôles plus rigoureux.

6.6 Le contrôle bancaire étendu à toutes sortes d'entreprises financières permettra de contrôler l'activité des institutions parabancaires (du type "shadow banking").

6.7 Il est nécessaire d'instaurer des règles contraignantes d'accès à la profession bancaire pour permettre une sélection du personnel dont les compétences peuvent rassurer les clients et les investisseurs.

6.8 Quand les aides d'État et les aides internationales conséquentes aux crises financières cesseront, le secteur dans son ensemble va sans doute évoluer en fonction de la conjoncture et du développement des nouvelles technologies, mais surtout en suivant les stratégies propres à chaque entreprise bien gérée. Les banques auront la lourde tâche de rester crédibles en tant que prêteur de l'économie réelle tout en devant faire face à des coûts de financement plus élevés et à une moindre rentabilité.

Bruxelles, le 12 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur «Les plates-formes technologiques européennes (PTE) et les mutations industrielles» (avis d'initiative)

(2012/C 299/03)

Rapporteur: **M. ZBOŘIL**

Corapporteur: **M. GIBELLIERI**

Le 19 janvier 2012, 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 plates-formes technologiques européennes (PTE) et les mutations industrielles"

(avis d'initiative).

La Commission consultative des mutations industrielles (CCMI), chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 11 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 138 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE est conscient qu'anticiper les mutations industrielles est un exercice de prévision ardu, bien que nécessaire, qui s'appuie sur un certain nombre de facteurs distincts qui influencent lesdites évolutions. La recherche et l'innovation (R&I) constituent l'un des principaux moteurs du changement et les plates-formes technologiques européennes (PTE) en sont le principal indicateur.

1.2 Le CESE demande à la Commission européenne (CE) de continuer à soutenir les activités des PTE existantes et d'améliorer les échanges entre ces plates-formes, d'une part, et entre celles-ci et les institutions européennes concernées, d'autre part.

1.3 Le CESE constate que les secteurs industriels liés aux PTE occupent une position essentielle dans la chaîne de valeur: nombre d'innovations dépendent des procédés de base (industrie manufacturière, de transformation, sylviculture, robotique) et des produits (produits chimiques, acier, etc.). Les innovations touchant les procédés et les matériaux ont donc par elles-mêmes un effet catalyseur sur l'innovation européenne.

1.4 Le CESE constate que les PTE répondent déjà à certains défis de la société. Elles couvrent un domaine qui a une influence de taille sur la société en termes de croissance et d'emplois à valeur ajoutée. Les PTE fournissent une réponse à des questions politiques essentielles (bio-économie, utilisation efficace des ressources et des matières premières par exemple).

1.5 Les PTE constituent un exemple manifeste et concret de l'approche ascendante de la recherche européenne et de la politique d'innovation, en associant l'industrie et d'autres parties prenantes importantes, et ce à toutes les étapes de l'innovation. Le programme Horizon 2020 a besoin d'une telle approche.

1.6 En vue d'améliorer les performances des PTE, le CESE plaide en faveur d'une mise en œuvre plus efficace du processus de simplification du cadre réglementaire engagé par la Commission européenne (y compris en ce qui concerne la participation aux projets de l'UE), d'un accroissement des efforts visant à réduire la fragmentation et la concurrence entre les initiatives

institutionnelles, d'une amélioration de la coordination des politiques ainsi que de la visibilité dans le futur au niveau institutionnel.

1.6.1 Le CESE estime que les PTE sont essentielles pour dynamiser la "politique industrielle" de l'UE. Elles bénéficient d'une contribution et d'un soutien fermes de la part de l'industrie, l'un des piliers fondamentaux de l'économie de l'UE. Elles sont pilotées par l'industrie, ce qui garantit la pertinence de leurs initiatives pour le secteur. La contribution des PTE porte non seulement sur les besoins en matière de recherche et de technologie mais aussi sur le transfert de technologie.

1.6.2 S'agissant des exemples existants (ESTEP et PLATEA, les plates-formes technologiques respectivement européenne et espagnole de l'acier, et d'autres), il conviendrait que les syndicats et les autres acteurs concernés soient davantage associés aux PTE ainsi qu'aux plates-formes technologiques nationales (PTN) et régionales (PTR) sur une base permanente et dans un esprit de coopération, afin que les facteurs sociaux et sociétaux, qui renforcent l'incidence des différents agendas stratégiques de recherche, puissent être pris en considération.

1.6.3 Il serait souhaitable d'aplanir les obstacles à la participation des PME en comparant sans cesse les méthodes avec les exemples les plus réussis, comme le fait l'entreprise commune "Pile à combustible et hydrogène".

1.7 Les plates-formes nationales et régionales connexes reproduisent la structure des PTE à l'échelle des États membres. Il y a lieu d'améliorer la coordination et l'harmonisation des programmes régionaux, nationaux et européens de recherche et d'innovation en resserrant la coopération avec les PTE.

1.8 Les PTE peuvent apporter une contribution importante à la mise en œuvre des politiques européennes. Des priorités spécifiques ont été définies afin de stimuler l'innovation dans les domaines public et privé: "Ressources et efficacité énergétique dans l'industrie de transformation" (SPIRE), le PPP sur les bio-industries (Les bio-industries pour la croissance), les partenariats d'innovation européens dans le domaine de l'eau, des

matières premières ou des villes intelligentes (conjointement au plan SET) et EMIRI (initiative de recherche industrielle sur les matières énergétiques). En fin de compte, cette amélioration de la coopération et de la coordination intersectorielles grâce aux PTE sera bénéfique pour la société européenne.

1.9 Le CESE invite les institutions européennes à s'efforcer d'améliorer la coopération internationale, en vue d'attirer l'expertise mondiale la plus actuelle, dans l'intérêt de l'exploitation et de la commercialisation européennes.

1.10 Il conviendrait d'encourager et de faciliter un accès complémentaire des PTN à un financement en faveur de la spécialisation intelligente au titre des Fonds structurels, à l'échelle nationale et régionale.

1.11 Le rôle de fournisseur de solutions par rapport aux défis sociétaux, qui est joué par les PTE, va gagner en importance si l'on aborde l'innovation en sus de la recherche. Cela est indispensable pour préserver la prospérité et le bien-être en Europe.

1.12 Le CESE salue les PTE pour leur rôle de lien vers les instruments de l'innovation alimentée par la demande complétant les actions de recherche et d'innovation et accélérant l'adoption par le marché. Les PTE sont également indispensables au déploiement des résultats de la recherche et de l'innovation. Le Comité préconise de recourir davantage aux actions de soutien à la coordination pour induire des collaborations au sein de la chaîne de valeur.

1.13 Les procédés manufacturiers et les activités de recherche et d'innovation liées à l'activité manufacturière perdent de leur attractivité sociétale aux yeux du grand public et notamment auprès des jeunes. Il faut également y voir une conséquence de la délocalisation des activités manufacturières hors d'Europe, phénomène qui entraîne un cercle vicieux de nouvelles délocalisations. Le CESE compte sur les PTE pour aider à sensibiliser à l'importance des divers procédés manufacturiers industriels.

1.14 Il se peut que les PTE souffrent du déclin de l'industrie européenne. Les industries de l'UE sont en train de perdre leur position de pointe à l'échelle mondiale, elles pâtissent d'un faible niveau de prise de risque et d'un manque d'esprit d'entreprise par rapport à d'autres parties du monde.

1.15 Il serait opportun de maintenir et de renforcer dans la sphère des PTE un enseignement, un apprentissage et une formation axés sur les individus en tant qu'éléments stratégiques des plates-formes. Il y aurait donc lieu d'établir sur une base pérenne des liens étroits avec les comités correspondants de dialogue social sectoriel de l'UE et le Conseil "Emploi, politique sociale, santé et consommateurs" (EPSCO).

1.16 Les PTE sont également susceptibles d'avoir des incidences considérables sur les problèmes sociaux et sociétaux, et notamment sur la réorientation des systèmes d'enseignement public et de formation professionnelle en fonction des besoins des industries et des secteurs manufacturiers européens. Il faut consentir un gros effort de formation et de recyclage pour préparer des travailleurs aptes à travailler avec les nouvelles technologies de procédé et les nouveaux produits issus des activités de recherche et d'innovation. Seules des personnes qualifiées et bénéficiant de conditions d'emploi stables seront à même de travailler avec les nouvelles technologies de haut niveau.

2. Création et histoire des PTE

2.1 En mars 2003, le Conseil de l'UE préconisait de renforcer l'espace européen de la recherche (EER) en créant des PTE réunissant le savoir-faire technologique, l'industrie, les autorités de réglementation et les établissements financiers.

2.2 Les PTE ont été instituées pour jouer le rôle de forums de parties prenantes pilotés par l'industrie, dans l'objectif de définir les objectifs de recherche à moyen et long terme et d'arrêter des feuilles de route. Elles visent à contribuer au développement des synergies entre différents acteurs de la recherche et à définir les priorités dans un certain nombre de domaines technologiques assurant la croissance, la compétitivité et le développement durable de l'UE.

2.3 La Commission européenne a soutenu le développement des PTE en tant que facilitateur. Elle joue aujourd'hui le rôle d'observateur et s'engage dans un dialogue structuré sur les priorités de recherche. La Commission n'est pas propriétaire des PTE ni ne les gère: ce sont des organisations indépendantes. Le site internet CORDIS de la Commission, le bulletin d'information des PTE et les séminaires des dirigeants des PTE organisés régulièrement facilitent le flux de communication.

2.4 Certaines PTE consistent en réseaux informels qui se rassemblent à l'occasion de réunions annuelles, tandis que d'autres se sont dotées d'une forme juridique et prélèvent des cotisations auprès de leurs membres. Toutes les PTE réunissent des parties prenantes, dégagent un consensus sur une vision commune et arrêtent un agenda stratégique de recherche. Les PTE se développent grâce au dialogue entre les chercheurs de l'industrie, ceux du secteur public et les représentants des gouvernements nationaux; elles contribuent aussi à faire émerger des consensus et à harmoniser plus efficacement les efforts d'investissement.

2.5 Les PTE favorisent des partenariats public-privé efficaces, participant beaucoup au développement de l'espace européen de la recherche (EER) de la connaissance pour la croissance. De tels partenariats sont à même de relever les défis technologiques qui pourraient se révéler essentiels pour le développement durable, l'amélioration de la prestation des services publics et la restructuration des secteurs industriels traditionnels.

3. Les PTE et les mutations industrielles

3.1 Les mutations industrielles⁽¹⁾ sont un processus permanent qu'influencent différents facteurs comme l'évolution du marché, les évolutions organisationnelles, sociales, sociétales et structurelles et l'innovation technique dans le domaine des procédés de production et des produits.

3.2 L'innovation est elle aussi un processus permanent et constitue l'un des principaux facteurs qui influencent les mutations industrielles par un transfert constant des nouvelles découvertes scientifiques vers la chaîne de production réelle. Elle constitue en outre le principal moteur de la compétitivité mondiale pour les secteurs européens des activités manufacturières et des services.

3.3 S'agissant des processus d'innovation, il convient d'examiner avec soin la façon dont sont employées les ressources financières limitées disponibles en Europe. Les PTE constituent d'ores et déjà un puissant instrument et elles pourraient représenter la solution concrète en matière d'innovation et de déploiement de la politique industrielle.

⁽¹⁾ Avis CESE "Les mutations industrielles: bilan et perspectives – Une approche d'ensemble", JO C 010 du 14.1.2004, pp. 105-113.

3.4 La nature et le contenu intrinsèque des mutations industrielles sont avant tout dictés par l'innovation et les PTE constituent de plus en plus le lieu physique où l'innovation voit le jour. Les PTE sont tournées vers les applications industrielles concrètes ayant des effets sur les procédés de production, les produits, l'organisation du travail et les conditions de travail.

3.5 Les institutions européennes préconisent une participation équilibrée de tous les acteurs concernés aux PTE. Plus particulièrement, il serait souhaitable que les institutions européennes soutiennent par tous les moyens possibles les PME ou les partenaires économiques de recherche qui se regroupent au sein d'une société, par exemple au sein d'une coopérative du savoir, afin de permettre à ces entreprises européennes très populaires de participer activement aux plates-formes. Le coût des plates-formes représente un obstacle pour les PME et les universités désireuses de participer aux travaux de recherche.

3.6 Compte tenu, dans le contexte de l'UE, de la dimension et de l'importance des PTE, en leur qualité d'entités créées sur base volontaire et ouvertes à toute partie intéressée, il est crucial de leur reconnaître le rôle d'instruments puissants pour la mise en œuvre de la politique de l'UE.

3.7 La transition de l'UE vers des activités manufacturières et des services plus durables et la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 dépendront fortement des résultats que les PTE seront à même de produire au cours de la prochaine décennie en matière d'innovation authentique.

3.8 C'est par la conception parallèle de procédés/produits innovants, conjuguée au développement des compétences et de l'organisation du travail nécessaires à leur pleine mise en œuvre dans les activités manufacturières et les services qu'une innovation authentique et concrète pourra voir le jour et que les mutations industrielles pourront être opérées.

3.9 Certaines PTE sont organisées pour tenir compte, dès le départ, des aspects sociaux du processus d'innovation et inscrivent dans leur agenda stratégique de recherche (SRA) des activités liées aux besoins futurs en ressources humaines, souvent en étroite coopération avec les comités européens de dialogue social sectoriel correspondants, avec lesquels elles échangent également des informations.

3.10 Forte de sa composition et des liens puissants qu'elle entretient avec les principaux secteurs de l'UE, la CCOM du CESE a analysé la situation dans les divers secteurs et formulé des recommandations à l'intention des autres institutions de l'UE et des États membres, selon ce processus ascendant et non bureaucratique. Son objectif est de contribuer à la mise en œuvre de la politique industrielle de l'UE et aux mutations industrielles souhaitables.

4. Rôle des PTE dans la recherche et l'innovation

La Commission européenne a mis au point et en œuvre toute une série d'initiatives destinées à renforcer l'action des PTE et de l'industrie et à instaurer des politiques axées sur la technologie.

4.1 Les initiatives technologiques conjointes (ITC) constituent un moyen de mettre en œuvre les agendas stratégiques de recherche pour un nombre limité de PTE. Dans quelques PTE, l'échelle et la portée des objectifs sont telles que les instruments

ordinaires du programme-cadre pour la recherche et l'innovation ne sont pas suffisants. Au contraire, une mise en œuvre efficace appelle un mécanisme particulier qui garantisse l'encadrement et la coordination nécessaires pour réaliser les objectifs de recherche. C'est pour répondre à ces besoins que le concept d'ITC a été mis au point.

4.2 L'ancien commissaire chargé de la science et de la recherche et des représentants de haut niveau de l'industrie se sont réunis en mars 2009 afin d'examiner les avancées et de débattre des priorités concernant la mise en œuvre des nouveaux instruments de recherche: les PPP. Ces priorités et ces instruments ont été utilisés pour les initiatives "Usines du futur", "Bâtiments économes en énergie" et "Voitures vertes" figurant dans le plan de relance économique de l'UE adopté en novembre 2008.

4.3 Ces trois PPP représentent un puissant moyen de stimuler les efforts de recherche dans trois grands secteurs industriels, à savoir l'automobile, le bâtiment et le secteur manufacturier, qui ont été particulièrement touchés par le ralentissement de l'activité économique et dans lesquels l'innovation peut beaucoup contribuer à une économie plus verte et plus durable.

4.4 Le plan SET, adopté par l'UE en 2008, constitue un premier pas vers la création d'une politique en matière de technologies énergétiques pour l'UE. Il s'agit d'un instrument de soutien à la prise de décision pour la politique énergétique de l'UE et il vise à:

- accélérer le développement des connaissances, le transfert de technologies et leur adoption;
- préserver la position industrielle de pointe de l'UE dans le domaine des technologies énergétiques sobres en carbone;
- encourager la science à faire évoluer les technologies énergétiques en vue d'atteindre les objectifs relatifs à l'énergie et au climat pour 2020;
- contribuer à la transition mondiale vers une économie sobre en carbone d'ici 2050.

L'application du plan SET a débuté avec le lancement des initiatives industrielles européennes (IIE) qui rassemblent l'industrie, la communauté des chercheurs, les EM et la Commission européenne au sein de partenariats public-privé en vue de partager les risques. En parallèle, l'Alliance européenne de la recherche dans le domaine de l'énergie s'efforce depuis 2008 d'harmoniser les activités de R&D menées par les différents organismes de recherche avec les exigences et les priorités du plan SET; elle œuvre aussi à la création d'un programme-cadre conjoint à l'échelle de l'UE.

4.5 L'initiative de marché pilote de l'UE soutient six secteurs importants grâce à des mesures visant à abaisser les barrières à l'entrée sur le marché de nouveaux produits ou services. La CE, les EM et l'industrie travaillent main dans la main pour mener à bien les plans d'actions. Les instruments politiques portent sur la réglementation, les marchés publics, la normalisation et les activités de support. L'initiative relative aux marchés pilotes concerne les marchés suivants: santé en ligne, textiles de protection, construction durable, recyclage, bioproduits et énergies renouvelables.

5. PTE: résultats de l'analyse SWOT

5.1 Compte tenu du grand nombre de PTE qui existent aujourd'hui, il est évident que, dans le passé, leur niveau de résultats (performance) a varié selon les cas, et qu'il continuera à le faire à l'avenir. Le Comité a par conséquent procédé à une première analyse pour tenter de dégager les principaux moteurs généraux de l'excellence (atouts et opportunités) et, aspect encore plus important, les principaux obstacles (faiblesses et menaces).

5.2 Atouts

- Les PTE rassemblent toutes les parties prenantes: centres de recherche et universités, industrie (acteurs de premier plan et PME), fournisseurs d'équipements, organisations à but non lucratif et organisations commerciales, associations, pouvoirs publics et syndicats.
- Au sein de la plate-forme, les rôles et la hiérarchie à l'intérieur du secteur sont clairement établis. Les parties prenantes partagent une vision commune, une feuille de route et un plan de mise en œuvre.
- Les PTE bénéficient d'une contribution et d'un soutien fermes de la part de l'industrie, l'un des piliers fondamentaux de l'économie de l'UE. Les PTE sont pilotées par l'industrie, ce qui garantit la pertinence de leurs initiatives pour le secteur. La contribution des PTE porte non seulement sur les besoins en matière de recherche et de technologie mais aussi sur le transfert de technologie.
- Les PTE ont une structure de gestion simple et elles sont souples, mobilisant les "forces" et mettant en commun les ressources.
- Les secteurs industriels liés aux PTE occupent une position essentielle dans la chaîne de valeur: nombre d'innovations dépendent des procédés de base (industrie manufacturière, de transformation, sylviculture ou robotique par exemple) et des produits (produits chimiques, acier). Il s'ensuit dès lors que les innovations relatives aux procédés et aux matériaux ont un effet catalyseur intrinsèque sur l'innovation au sein de l'UE.
- Les PTE répondent déjà aux changements sociétaux. Elles couvrent un domaine qui a une influence considérable sur la société en termes de croissance et d'emplois à valeur ajoutée. Les PTE répondent aux questions politiques essentielles (bio-économie, utilisation efficace des ressources et des matières premières par exemple).
- Certaines PTE disposent de plates-formes technologiques nationales et régionales, et cela est vrai dans tous les pays de l'UE.
- L'enseignement est envisagé comme un élément stratégique des plates-formes.
- Il existe déjà un certain nombre d'instruments de mise en œuvre (par exemple les PPP et les grappes).

5.3 Faiblesses

- Il serait bon que les PTE pensent de façon stratégique et évitent de devenir un groupe de pression restreint et de perdre de vue leur raison d'être. Les PTE peuvent souffrir d'une duplication ou d'une fragmentation excessive des activités.

- Dans certains cas, l'action des PTE est dominée par les grands acteurs du secteur.
- Il n'est pas aisé de reconnaître et d'attribuer aux PTE la part qu'elles ont prise dans les applications finales et les innovations:
 - la visibilité des PTE est toujours faible, tant dans le domaine public que privé;
 - les ONG ne sont pas intéressées par une participation;
 - les groupes miroirs des États membres (PTN et PTR) n'ont en général pas été des réussites.
- Il faut déployer davantage d'efforts en vue de créer une perspective multisectorielle qui harmonise les intérêts des parties prenantes et leur interaction.
- Il conviendrait que les PTE améliorent leur communication et la diffusion de leurs résultats.

5.4 Opportunités

- Les PTE sont essentielles pour dynamiser la "politique industrielle" de l'UE.
- Les plates-formes technologiques nationales et régionales reproduisent la structure des PTE à l'échelle des EM, améliorant la coordination et l'efficacité des plates-formes. Il y a lieu d'améliorer la coordination et l'harmonisation des programmes régionaux, nationaux et européens de recherche et d'innovation, en coopération avec les PTE.
- Le rôle de fournisseur de solutions des PTE pour répondre aux défis sociétaux va gagner en importance grâce à la stratégie renforcée qui consiste à aborder l'innovation en sus de la recherche.
- Des priorités spécifiques ont été définies afin de stimuler l'innovation dans les domaines public et privé: "Ressources et efficacité énergétique dans l'industrie de transformation" (SPIRE), le PPP sur les bio-industries, les partenariats d'innovation européens dans le domaine de l'eau, des matières premières ou des villes intelligentes (conjointement au plan SET) et EMIRI.
- Les PTE demandent à la Commission européenne de recourir davantage aux actions de soutien à la coordination afin d'induire la coopération dans la chaîne de valeur et d'améliorer les efforts de simplification. L'amélioration de la coopération internationale, en attirant les meilleures connaissances mondiales pour la commercialisation et l'exploitation au sein de l'UE, pourrait apporter une contribution de poids au travail des PTE.
- Les PTE devraient lier les instruments d'innovation alimentés par la demande à des actions de recherche complémentaires en vue d'accélérer l'adoption par le marché.
- Les PTE pourraient améliorer la sensibilisation à l'importance des divers procédés manufacturiers industriels afin de préserver la prospérité et le bien-être en Europe.
- Il serait opportun de maintenir dans la sphère des PTE un enseignement, un apprentissage et une formation axés sur les individus.

5.5 Menaces

- Les PTE affirment manquer de moyens financiers pour faire fonctionner les plates-formes.
- Les PTE sont susceptibles de souffrir du déclin de l'industrie européenne. Les industries de l'UE sont en train de perdre leur position de pointe à l'échelle mondiale et elles pâtissent d'un niveau de prise de risque qui est généralement faible au sein de l'UE et d'un manque de reconnaissance de l'esprit d'entreprise par rapport à d'autres parties du monde.
- Une mise en œuvre plus efficace du processus de simplification du cadre réglementaire de l'UE (y compris en ce qui concerne la participation aux projets de l'UE), un accroissement des efforts en matière de réduction de la fragmentation et de la concurrence entre les initiatives institutionnelles, une amélioration de la coordination des politiques ainsi que de la visibilité dans l'avenir au niveau institutionnel sont autant d'actions qui pourraient améliorer l'efficacité des PTE.
- Les procédés manufacturiers et les activités de recherche et d'innovation liées à cette activité perdent de leur attractivité sociétale aux yeux du grand public et notamment des jeunes. Il faut également y voir une conséquence de la délocalisation des activités manufacturières hors d'Europe.

6. Coopération entre les PTE et entre les PTE et la Commission européenne

Les PTE ont été actives dans la mise en œuvre du 7^e programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation. Les PTE fournissent aujourd'hui des informations et des propositions relatives aux travaux en cours pour l'établissement du programme "Horizon 2020" afin d'ajuster celui-ci aux besoins réels de la société européenne et notamment à ceux du secteur manufacturier et celui des services.

6.1 "Horizon 2020"

6.1.1 "Horizon 2020" est l'instrument de mise en œuvre d'une Union pour l'innovation, l'initiative phare de la stratégie Europe 2020 visant à garantir la compétitivité de l'Europe à l'échelle mondiale. Couvrant les années 2014 à 2020 et doté d'un budget de 80 milliards d'euros, le programme "Horizon 2020" s'inscrit dans l'effort visant à susciter un renouveau de la croissance et de l'emploi en Europe. Ce programme:

- renforcera la position de l'UE dans le domaine scientifique;
- renforcera le pilotage par l'industrie dans le domaine de l'innovation. Cette démarche suppose des investissements de grande ampleur dans les technologies clés, un meilleur accès au capital et un soutien pour les PME;

- aidera à agir sur les principaux sujets de préoccupation que partagent tous les Européens sur des questions telles que le changement climatique ou le développement de transports et d'une mobilité durables.

6.1.2 Le programme "Horizon 2020" abordera les enjeux de société en contribuant à combler le fossé entre la recherche et le marché. Cette approche axée sur le marché suppose la création de partenariats avec le secteur privé et les États membres.

6.1.3 Le programme "Horizon 2020" sera complété par de nouvelles mesures pour projeter et développer l'espace européen de la recherche d'ici 2014. Ces mesures auront pour objectif de briser les barrières afin de créer un véritable marché unique pour les connaissances, la recherche et l'innovation.

6.2 Europe 2020

6.2.1 Europe 2020 est le nom donné à la stratégie de croissance de l'UE pour la décennie à venir. L'UE doit devenir une économie intelligente, durable et inclusive. Ces trois priorités qui se renforcent mutuellement devraient aider l'UE et les EM à parvenir à des niveaux élevés d'emploi, de productivité et de cohésion sociale.

6.2.2 Concrètement, l'UE a arrêté cinq objectifs ambitieux, concernant l'emploi, l'innovation, l'éducation, l'inclusion sociale et le climat/l'énergie – qui doivent être atteints d'ici 2020. Chaque EM a adopté ses propres objectifs nationaux dans chacun des domaines susmentionnés. Des mesures concrètes aux échelons européen et national viennent soutenir la stratégie.

6.3 Futur rôle des PTE

6.3.1 Selon toute vraisemblance, le rôle des PTE devrait être maintenu à l'avenir. En outre, les PTE peuvent aussi soutenir la mise en œuvre d'instruments de la CE dont certains ont déjà été éprouvés dans le septième programme-cadre (7^e PC). La Commission européenne est appelée à utiliser davantage d'outils de mise en œuvre (même si leur nombre reste limité) dans le programme "Horizon 2020", comme les partenariats public-privé ou les initiatives technologiques conjointes.

6.3.2 L'industrie et les parties prenantes au sens large sont fortement mobilisées pour soutenir la mise en œuvre des instruments susmentionnés. On peut citer par exemple les partenariats public-privé pour les bio-industries (Les bio-industries pour la croissance), "Des industries de transformation durables grâce à une utilisation efficace des ressources et de l'énergie" (SPIRE), l'"initiative de recherche industrielle sur les matières énergétiques" (EMIRI) et la recherche pour des réseaux d'infrastructure du futur en Europe (reFINE).

Bruxelles, le 11 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Nécessité d'une industrie de la défense européenne: aspects industriels, novateurs et sociaux» (avis d'initiative)

(2012/C 299/04)

Rapporteur: **M. VAN IERSEL**

Corapporteur: **M^{me} HRUŠECKÁ**

Le 19 janvier 2012, 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:

"Nécessité d'une industrie de la défense européenne: aspects industriels, novateurs et sociaux".

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 11 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 132 voix pour, 1 voix contre et 9 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le monde est soumis à des changements géopolitiques rapides. La position dominante du monde occidental est actuellement contestée aussi bien sur le plan économique que politique. Alors qu'au sein de l'Union européenne, les budgets consacrés à la défense sont en cours de réduction, en Chine, en Inde, au Brésil, en Russie et ailleurs, les dépenses de ce secteur augmentent. Par conséquent, le CESE appelle le Conseil et la Commission à réaliser une évaluation détaillée des aspects déterminants de la position et du rôle de l'UE dans le monde, évaluation qui doit aboutir à une mise à jour convaincante de la politique extérieure, de sécurité et de défense de l'UE.

1.2 La politique de défense est déterminée par les intérêts stratégiques de chaque pays, des menaces perçues et des objectifs politiques qui, en Europe, sont essentiellement définis en termes nationaux. Des approches dépassées conduisent visiblement à l'augmentation de la fragmentation, à des disparités, à une surcapacité et à un manque d'interopérabilité dans les capacités de défense européennes. Les arguments en faveur d'une amélioration sont plus que convaincants. Il s'agit de volonté politique. Le sujet a déjà fait l'objet d'une argumentation concluante en 1986! ⁽¹⁾ Or, sur le plan politique, économique et de la défense, la situation d'aujourd'hui a un caractère d'urgence bien plus grande. Le CESE invite le Conseil à s'atteler sérieusement à la création d'un bouclier défensif de l'UE.

1.3 La politique de sécurité et de défense devrait renforcer la confiance en soi de l'UE et des États membres. Elle devrait

inspirer confiance à la société et à toute la population, à des soldats bien équipés, aux entreprises et à la main-d'œuvre du secteur. Les citoyens de l'UE ont le droit d'être bien protégés. Des armements européens adéquats et durables deviennent de plus en plus indispensables. À cet effet, les pratiques actuelles des États membres agissant de manière isolée sont totalement insatisfaisantes et constituent un gaspillage des deniers publics.

1.4 Conformément aux politiques et aux pratiques actuelles des États-Unis et d'autres acteurs mondiaux (émergents), et étant donné la responsabilité exclusive des gouvernements de protéger les citoyens et de garantir la sécurité, le CESE met en avant la nécessité de définir les intérêts stratégiques européens dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ⁽²⁾. Dans cette perspective, le triangle constitué par les affaires étrangères et la sécurité, la défense et les capacités industrielles est indivisible. Il soutient la position de l'Europe dans le monde, ses intérêts économiques et politiques, ainsi que ses valeurs (droits de l'homme, démocratie). Le service européen pour l'action extérieure (SEAE) devrait intervenir directement.

1.5 Le CESE souligne que si l'Europe souhaite maintenir une industrie de la défense et de la sécurité viable en créant une masse critique en matière d'efficacité et de rentabilité, un changement radical des mentalités et des politiques s'impose. Ce changement doit donner lieu à un avenir stable et prévisible des forces armées, conforme au poids économique et technologique de l'Europe. Étant donné les grandes différences entre les États membres, la responsabilité première incombe à cet égard aux principaux États membres producteurs.

⁽¹⁾ Voir "Vers une Europe plus forte", rapport d'un groupe d'étude indépendant mis en place par les ministres de la défense des nations du Groupe européen indépendant de programmes en vue d'effectuer des propositions visant à améliorer la compétitivité du secteur des équipements de défense de l'Europe.

⁽²⁾ La politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune, traité sur l'Union européenne (TUE), art. 42 et suivants. JO C 115 du 9.5.2008.

1.6 Le CESE estime qu'il existe des arguments solides en faveur d'un renforcement de la planification et de la coordination engagée en Europe:

- le secteur est complexe et à haute intensité de connaissances; il requiert une planification à long terme;
- malgré la privatisation, les gouvernements jouent un rôle important dans l'industrie de la défense en qualité de clients, de régulateurs et de fournisseurs de certificats d'exportation;
- les défaillances de la structure actuelle et les (lourdes) contraintes budgétaires nécessitent une réorganisation rationnelle plutôt que des approches fragmentées qui affaiblissent la crédibilité interne et externe;
- une coordination efficace entre les principaux pays producteurs et les pays moins ou non producteurs devrait être garantie afin d'améliorer les achats d'armement en Europe, et d'utiliser toutes les connaissances disponibles ainsi que les grandes entreprises et les PME à travers le continent;
- enfin, le succès de la production de l'industrie européenne à l'échelle mondiale dépendra du développement d'un marché intérieur stable en Europe.

1.7 Outre les mesures prises par l'Agence européenne de défense (AED) et le paquet "défense" de 2007 ⁽³⁾, le CESE plaide en faveur d'une politique industrielle européenne adaptée pour le secteur de la défense et tenant compte des caractéristiques particulières en matière d'exigences gouvernementales et de financement public. Dans le cadre de la stratégie Europe 2020, cette politique industrielle doit reposer sur le partage des compétences nationales et européennes (avec l'AED et la Commission comme partenaires à part entière), ainsi que sur des consultations avec l'industrie de la défense et d'autres parties prenantes, notamment les partenaires sociaux, et sur la nécessité d'un dialogue social bien organisé.

1.8 Les politiques et le financement de l'UE devraient associer les investissements à l'échelle européenne et nationale afin de réduire la fragmentation et la duplication des dépenses publiques, et d'améliorer la qualité et l'interopérabilité.

1.9 Des activités de pointe en matière de recherche et développement (R&D) sont primordiales pour développer des armements de "nouvelle génération", qui font cruellement défaut. Celles-ci ne doivent jamais être du seul ressort de l'industrie. La responsabilité principale incombe aux gouvernements. Par conséquent, elles sont extrêmement vulnérables aux coupes budgétaires actuelles. Le Conseil et les parties prenantes devraient mettre en évidence et lancer, dès que possible, des programmes de recherche qui aideraient l'industrie européenne à gérer les dépendances externes indésirables. La technologie "double usage" est une nécessité. Le programme de R&D de l'UE devrait la soutenir. Il devrait garantir une coopération transfrontalière efficace en matière de R&D.

1.10 Il convient de planifier autant que possible le renforcement de la base industrielle et technologique du secteur européen de la défense. À cet effet, des mesures satisfaisantes sont nécessaires à l'échelle de l'UE ⁽⁴⁾.

1.11 Il convient de renforcer la coordination entre la Commission, l'AED et d'autres parties prenantes concernées de l'UE. L'engagement renouvelé du président Barroso ⁽⁵⁾, du vice-président Tajani et du commissaire Barnier, ainsi que la création de la task force "défense", arrivent à point nommé. Le CESE accueille favorablement la résolution prospective du PE de décembre dernier sur la défense européenne et le large éventail de questions en jeu ⁽⁶⁾.

1.12 Dans le même esprit et en vue de renforcer l'initiative susmentionnée de la Commission européenne de créer une task force "défense", le CESE invite instamment la Commission à soulever ces questions publiquement. La Commission devrait également envisager d'apporter des éléments de réponse appropriés aux constatations qui découlent des différences de capacité industrielle et technologique entre les États membres ainsi que des disparités concernant le degré d'investissement dans la recherche et la défense en général.

2. Introduction

2.1 L'article 42 du traité sur l'Union européenne dispose que la politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune. Le troisième paragraphe du même article ajoute que les États membres mettent des capacités militaires à la disposition de l'Union pour la mise en œuvre de cette politique. Depuis 2005, l'Agence européenne de défense (AED) œuvre en vue de renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense et d'améliorer l'équipement des soldats. Il s'avère toutefois que les progrès sont très limités.

2.2 L'achèvement du marché intérieur et une coordination financière efficace sont aujourd'hui des priorités majeures. La stratégie Europe 2020 apporte un soutien vigoureux à ces deux objectifs. Ces progrès devraient inspirer de nouvelles avancées également en matière de défense européenne.

2.3 Or, aucune évolution du même ordre ne se manifeste dans le secteur de la défense. Le pacte militaire entre la France et le Royaume-Uni de 1998 semblait marquer un changement de mentalité et un nouveau départ. La création de l'European Aeronautic Defence and Space Company (EADS) en 2003 témoignait d'un même esprit de coopération plus étroite dans le domaine de la défense. Toutefois, ces événements n'ont pas été suivis par d'autres initiatives de consolidation. Il est significatif à cet égard que les pays dits de la lettre d'intention (le groupe de pays qui ont une capacité de production militaire importante, constitué de la France, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Espagne et de la Suède) n'ont pas encore présenté de proposition viable de rationalisation et de consolidation, contrairement aux intentions exprimées antérieurement.

⁽³⁾ Directives 2009/43/CE (JO L 146 du 10.6.2009) et 2009/81/CE (JO L 216 du 20.8.2009). Le paquet "défense" a été adopté par le Conseil et le PE en 2009. Il devrait être transposé par les États membres au cours de l'été 2011. Le paquet "défense" comprenait également la communication "Stratégie pour une industrie européenne de la défense plus forte et plus compétitive", COM(2007) 764, 5.12.2007.

⁽⁴⁾ Il conviendrait d'associer les Fonds européens à ce processus: le futur 8^e PC, le Fonds européen de développement régional, le Fonds de cohésion et le Fonds social européen.

⁽⁵⁾ État de l'Union européenne, novembre 2011.

⁽⁶⁾ Résolution du PE du 14 décembre 2011 sur l'impact de la crise financière sur le secteur de la défense dans les États membres de l'UE (2011/2177(INI)).

2.4 L'inertie a favorisé les approches nationales et la production domestique. On observe une certaine renationalisation. Toutes les sociétés industrielles basées en Europe sont centrées sur les marchés d'exportation. Il n'existe aucune vision stratégique commune, ni entre gouvernements ni entre partenaires industriels.

2.5 Pendant ce temps, de nouveaux défis influenceront de plus en plus les marchés potentiels. Le développement d'armements dans les économies émergentes constitue un défi considérable. La Chine, la Russie, l'Inde et le Brésil (les pays BRIC), suivis par un certain nombre de plus petits pays, vont de l'avant dans ce domaine. Le budget chinois de la défense devrait passer de 120 milliards d'euros à 250 milliards d'ici 2015. La Russie annonce une augmentation considérable de son budget de la défense jusqu'en 2015. Les États-Unis y consacrent plus de deux fois le budget total de l'Europe, à savoir un montant total de 450 milliards d'euros contre 204 milliards en Europe en 2007, et le budget européen continue d'être réduit. Le budget total de la recherche et du développement (R&D) en Europe représente, au mieux, 20 % de celui des États-Unis. La moitié du budget européen de la défense est consacré aux dépenses de personnel contre 25 % outre-Atlantique. L'Europe dispose de davantage de forces armées, mais celles-ci sont beaucoup moins équipées. La situation mondiale ne sera plus jamais ce qu'elle l'a été. Le temps ne joue pas en notre faveur.

2.6 Au cours des dernières décennies, de nombreuses études ont plaidé pour une adaptation de l'industrie de la défense au marché mondial. Toutes mettent en évidence des faiblesses persistantes: le marché de la défense s'avérant très imparfait, la plupart des États continuent de soutenir leur industrie "domestique". Les tentatives pour améliorer les marchés, telles que le paquet relatif aux marchés publics de défense de 2007 (paquet "défense"), visent à surmonter certaines défaillances de marché et les pratiques nationales divergentes.

2.7 Les enjeux sont complexes, notamment parce que les délais entre la phase de conception et la mise en service des produits sont très longs. C'est pourquoi le CESE est d'avis que, pour aborder ce secteur, il convient d'adopter une approche large couvrant les aspects technologiques, économiques et sociaux plutôt qu'une perspective circonscrite à la défense.

2.8 L'une des questions essentielles réside dans les différences de vision stratégique entre les pays qui possèdent une grande industrie de l'armement, en particulier en ce qui concerne la définition de l'"intérêt essentiel de la sécurité nationale" et les rapports entre les marchés liés à la sécurité nationale et les marchés à l'exportation. Certains petits pays ont une industrie relativement bien développée. D'autres n'ont pratiquement aucun site de production. Il est clair que l'approche de chaque pays varie selon ses besoins et son potentiel. Le résultat est un éparpillement et une vision disparate de l'industrie de la défense. Des opérations telles que celles menées en Libye rendent douloureusement visible l'écart grandissant entre les différents systèmes d'armement disponibles. Il y a lieu de mettre en évidence et d'évaluer clairement les conséquences.

2.9 Cette évolution touche aussi bien les investissements que l'emploi. L'industrie de la défense est un secteur de haute technologie, qui emploie directement 600 000 travailleurs qualifiés et indirectement deux millions de personnes supplémentaires. L'on observe des pressions préoccupantes qui vont dans le sens de nouvelles réductions. Les sites de production connaissent souvent de fortes concentrations régionales qui pourraient

devenir des centres d'excellence, mais qui courent le risque d'être frappées par des réductions financières. Ces sites seront encore plus touchés si des restructurations et des économies ont lieu sans planification et sans structure.

2.10 À l'heure actuelle, l'emploi est aussi, bien entendu, la première préoccupation des différents gouvernements. Celle-ci pourrait entraver à son tour l'avènement d'une vision commune nécessaire pour aborder de manière adéquate les conséquences sociales d'une industrie de la défense en déclin, y compris la perte de savoir-faire et ses effets sur le capital humain. En revanche, une vision commune favorisera une création d'emplois équilibrée et évitera le risque d'une fuite vers les pays tiers des chercheurs et des cadres techniques et scientifiques hautement spécialisés, qui serait contraire aux objectifs que l'UE s'est fixés dans la stratégie Europe 2020.

2.11 Les approches de l'UE et le cadre intergouvernemental peuvent et devraient œuvrer dans le même sens. Tant que la souveraineté nationale prévaudra, un cadre commun, quel qu'il soit, ne produira que des avantages limités et n'apportera guère d'améliorations en matière de surcapacité, de double emploi et de fragmentation. Les contradictions entre la philosophie de la souveraineté nationale, d'une part, et les besoins financiers, technologiques, économiques et sociaux, de l'autre, sont manifestes.

2.12 Il est dès lors préoccupant que l'objectif de "mise en commun et de partage", c'est-à-dire l'organisation de l'interdépendance européenne, n'ait pas été traduit en termes de stratégie commune. Malgré la vaste prise de conscience concernant l'évolution du contexte international, les pressions externes ne sont apparemment pas encore suffisantes pour promouvoir des approches et des solutions communes. En revanche, la volonté persistante des pays européens à demeurer dépendants des États-Unis en matière d'approvisionnement d'équipements de défense au lieu d'acheter en Europe est un phénomène assez remarquable.

2.13 Si l'Europe veut maintenir une industrie de la sécurité et de la défense viable, capable de mener à bien le développement et la production de systèmes de pointe et, ainsi, d'assurer sa propre sécurité, un changement radical de mentalité et de politique s'impose. Attendre plus longtemps accélérerait la réduction des capacités en dessous des niveaux à partir desquels l'UE pourrait se hisser à nouveau dans le peloton de tête dans certains domaines essentiels. Un retour aux avant-postes serait d'autant plus difficile si les coupes dans les dépenses de recherche et développement avaient des répercussions sur une génération de chercheurs et d'employés qualifiés. En cas d'échec de l'Europe, des entreprises risquent de disparaître, des emplois seront perdus et le savoir-faire s'évanouira, laissant l'Union à la merci d'autres intervenants. Un sentiment d'urgence et une volonté d'action doivent émerger chez tous ceux qui ont le souci de l'Europe et de la sécurité européenne.

3. Contexte politique

3.1 Le traité sur l'Union européenne souligne à juste titre le lien inextricable entre la politique étrangère et la politique de sécurité et de défense. Une politique extérieure efficace doit reposer sur des capacités de défense convaincantes. Des capacités de défense adéquates doivent, à leur tour, être conçues et développées en fonction des menaces perçues et des objectifs convenus dans un contexte international extrêmement complexe et délicat.

3.2 Le critère essentiel est la position et le rôle de l'UE dans le monde de demain, compte tenu de la mutation rapide des réalités géopolitiques d'où émerge un nombre croissant d'acteurs internationaux. De ce point de vue, le CESE estime qu'il est grand temps de mener un effort concerté en Europe. Les expériences passées et récentes montrent que le maintien des approches traditionnelles risque de marginaliser l'Europe et les États membres.

3.3 Le CESE plaide pour un avenir stable et prévisible des forces armées européennes, conforme au poids technologique et économique actuel de l'Europe. Les très longs délais qui s'écourent entre la conception des systèmes et leur mise en service renforcent la nécessité de prendre une décision dès cette année.

3.4 Sur le plan sociopolitique, le CESE souligne quatre aspects importants concernant le besoin de capacités de défense européenne efficaces:

- la protection des citoyens;
- le besoin de soldats bien équipés;
- la prévision et la stabilité des emplois;
- des actions européennes militaires et humanitaires appropriées dans le monde.

3.5 L'avenir de la PSDC fait l'objet d'un débat permanent qui, cependant, est rarement défini en ces termes. De nombreux sujets tels que le recours aux groupements tactiques, la controverse relative à la mise en place d'un quartier général opérationnel unique, le financement des missions de la PSDC de l'UE, la recherche de contributions pour ces missions, les appels pour une révision de la stratégie européenne de sécurité ne sont rien d'autres que des discussions sur la PSDC qui ne disent pas leur nom. Le reconnaître permettrait d'avancer. Par ailleurs, dans toutes les réflexions portant sur ces questions capitales, les implications industrielles des décisions (ou de l'absence de décision) devraient également être prises en considération. Cela témoignerait en outre du lien étroit entre les capacités industrielles et la mise en œuvre d'une PSDC. La responsabilité première incombe aux gouvernements.

3.6 Les relations transatlantiques et l'OTAN sont d'une importance cruciale. Pendant longtemps, les Américains ont durement critiqué la façon dont les Européens se sont occupés de leurs obligations de défense dans le cadre de l'Alliance. Il y a, des deux côtés de l'Atlantique, une demande continue pour un "pilier européen" au sein de l'OTAN. Jusqu'à présent, la tendance va dans l'autre sens.

3.7 L'absence d'un véritable "pilier européen" est profondément ancrée dans la politique. L'Europe manque de volonté politique pour définir des intérêts "stratégiques" européens ou des capacités militaires essentielles communes. En revanche, les États-Unis et d'autres pays utilisent la notion d'activités stratégiques. Celle-ci englobe toutes les activités de recherche et les industries qui contribuent à la sécurité globale de leurs citoyens, tant civiles que militaires.

3.8 Dans ce contexte, le CESE est d'avis que si l'on construit un "pilier européen", la dépendance excessive des capacités militaires européennes vis-à-vis des États-Unis devrait être remplacée par une relation plus équilibrée. Outre une discussion sur les intérêts stratégiques européens communs, qui fait cruellement défaut et qui relève de la compétence exclusive des gouvernements, la planification rationnelle, par le biais de la coopération des institutions européennes, des États membres et des industries de la défense, et la révision progressive de la pratique des

États membres qui consiste à acheter automatiquement aux États-Unis, devraient commencer aussi tôt que possible.

3.9 Parvenir à des conditions plus égales en matière de coopération avec les industries américaines sera bénéfique aussi bien sur le plan industriel que financier.

4. Industrie européenne de la défense

4.1 Il existe une relation étroite entre la politique étrangère, la politique de défense/sécurité et les industries de la défense. Malgré la privatisation, les gouvernements jouent un rôle important dans l'industrie de la défense en qualité de clients, de régulateurs et de fournisseurs de certificats d'exportation.

4.2 Ces dernières disposent d'une large marge de manœuvre sur les marchés d'exportation. Cela est dû, en partie, à la privatisation, mais également aux incitations gouvernementales, la crise économique transformant explicitement certains ministres de la défense en véritables promoteurs des exportations. La crise contraint quoi qu'il en soit le secteur de la défense à considérer les exportations comme un élément central de leurs modèles commerciaux. En moyenne, 2011 a été une année très profitable pour les industries européennes. Les entreprises du secteur ont également enregistré quelques succès appréciables en matière de développement de productions à "double usage".

4.3 Des acteurs mondiaux comme la Chine, l'Inde et le Brésil ont leurs propres ambitions politiques extérieures, qui culminent dans l'augmentation des budgets de la défense. Pour l'instant, cette évolution semble ouvrir des perspectives d'exportation pour les entreprises européennes. Combien de temps cela durera-t-il? L'industrie se porte plutôt bien, mais ses performances reposent largement sur des investissements réalisés il y a 20 à 25 ans. À l'heure actuelle, toute baisse ou stagnation des investissements aurait des conséquences irréversibles dans un avenir proche.

4.4 En outre, il est réaliste de penser que les puissances émergentes vont commencer à développer leurs industries respectives de manière indépendante par rapport aux industries occidentales et que, par conséquent, en tant que futurs concurrents de l'Europe dans les marchés des pays tiers, elles vont bloquer de plus en plus les importations des pays occidentaux ou les lier au respect de certaines conditions.

4.5 Il est à noter que, pour le moment, il n'est pas prévu de lancer, en Europe, de nouveaux programmes majeurs, et cela aura sans aucun doute une incidence sur le succès des exportations futures. En outre, cela fait assez longtemps qu'aucun grand pays émergent n'a eu besoin d'un niveau élevé de transfert de technologie et de production sur son territoire.

4.6 Selon toutes probabilités, certains contrats d'exportation ponctuels vont être utilisés pour copier la technologie des industries occidentales. Pour ces dernières, une solution au blocage des importations pourrait consister à installer des sites de production (et de développement) dans les pays en cause. À l'heure actuelle, il est très difficile de déterminer dans quelle mesure une telle évolution affecterait les sites de production et les emplois en Europe. À long terme, il est probable que la position de l'industrie européenne, telle que nous la connaissons, sera affaiblie par les grands pays émergents. Les progrès de la technologie et de la production dans ces pays affecteront également les marchés (potentiels) à l'exportation des industries européennes dans les autres pays tiers. La concurrence, en matière de produits, mais également de prix, va devenir de plus en plus vive.

4.7 En raison des longs délais de développement et de production, ainsi que des investissements technologiques et de l'innovation continue, l'Europe a besoin d'une coordination ciblée pour assurer la pérennité d'une industrie de la défense moderne et autonome. Aussi longtemps que le marché verra sa taille principalement déterminée par les frontières nationales, il sera presque automatiquement sous le seuil de la masse critique, même dans les grands États membres. Les exportations vers des pays tiers peuvent compenser ce problème dans une certaine mesure, mais l'avenir est incertain et l'état du marché est souvent loin d'être stable.

4.8 Le déclin persistant des budgets qui, dans les circonstances actuelles, va de pair avec des restrictions considérables, devrait être un signal d'alarme. Ces restrictions affectent les budgets d'investissement et d'achat, en particulier lorsque les coûts opérationnels et de maintenance restent au même niveau ou augmentent en raison des opérations militaires en cours (Afghanistan, Libye, opérations antipiraterie, pour n'en citer que quelques-unes).

4.9 Cette situation conduit au report, voire à l'annulation d'investissements qui sont indispensables pour que l'industrie puisse maintenir à niveau et renouveler ses capacités de production et de développement. Durant les périodes difficiles, l'industrie sera elle-même moins bien préparée pour investir dans ce maintien à niveau ou dans de nouvelles activités. Les investissements nécessaires ne pourront être garantis qu'en travaillant en commun de manière cohérente.

4.10 Le CESE plaide en faveur d'une politique industrielle européenne adaptée pour le secteur de la défense, de la conception des systèmes à leur mise en service. Il s'agit d'une question de politique industrielle distincte. Elle concerne, par définition, un marché public: la recherche et le développement doivent être financés au-delà des fonds de démarrage en raison de la non-rentabilité des marges au début, et des exigences gouvernementales sui generis. Cette question implique l'identification des principales capacités industrielles européennes et des politiques d'investissement visant à promouvoir des productions européennes viables. Étant donné qu'aucun pays ne dispose de ressources suffisantes pour financer des armements de "nouvelles générations", il est nécessaire de combiner, les objectifs nationaux et européens ainsi que les ressources nationales et européennes, tant sur le plan financier qu'au niveau industriel. La gouvernance devrait se fonder sur le partage des compétences européennes et nationales, conformément à la stratégie Europe 2020 qui a été décidée. Il s'agit par ailleurs d'une étiquette efficace pour optimiser la coordination entre les institutions européennes et au sein de la Commission, laquelle fonctionne encore bien en deçà des résultats potentiels. À cet égard, le groupe de travail, qui débutera bientôt en tant que plateforme – Commission, AED, SEAE – pour discuter des priorités, des capacités et des défaillances, peut apporter un appui précieux.

4.11 La place centrale de la recherche et du développement ne saurait être surestimée. L'industrie de la défense est une activité industrielle de haute technologie et à forte intensité de connaissances, qui serait également nécessaire pour la mise au point de prototypes dans le plein sens du terme. La R&D n'est presque jamais une activité qui concerne exclusivement l'industrie. Le développement et les cycles de vie des systèmes sont en fait trop longs et leur impact financier est trop grand pour que l'industrie supporte seule l'ensemble des risques financiers. L'histoire montre que tous les programmes couronnés de succès ont été menés conjointement par les gouvernements et l'industrie.

4.12 Il faut savoir qu'au niveau mondial, un pourcentage très élevé de la recherche et du développement dans le domaine de

la défense est d'origine gouvernementale, aussi bien directe qu'indirecte par le biais des achats. Il n'est pas étonnant que, compte tenu de la nature de leurs produits, les industries de ce secteur évitent en général de prendre trop de risques financiers. La R&D liée à la défense est particulièrement vulnérable face aux réductions des dépenses publiques.

4.13 C'est pourquoi la recherche, la technologie et le développement ont impérativement besoin non seulement d'une consolidation de l'industrie, mais aussi d'un financement et d'une mise en commun adéquats, convenus entre les États membres, la Commission européenne et les industriels. Les investissements dans la défense requièrent un niveau élevé de financement dans la R&D ainsi que les projets technologiques. Il est en outre nécessaire de pouvoir accéder à des technologies critiques. Si les technologies critiques pour le développement et la production n'étaient plus disponibles en raison de restrictions que des tiers imposeraient sur les exportations, de graves problèmes se poseraient pour atteindre les objectifs de l'Europe en matière de sécurité.

4.14 Compte tenu de l'avancée de la recherche scientifique et technologique indépendante dans de nombreux domaines, la recherche et le développement réalisés à l'extérieur des organisations de défense jouent un rôle de plus en plus important. Souvent, ce n'est qu'au cours des dernières phases de développement que l'application finale détermine si la R&D peut être qualifiée de "défense" ou de "civile". La R&D dite à "double usage" est d'une importance croissante pour les applications en matière de défense, comme par exemple dans le domaine des technologies de l'informatique. Il est donc primordial que la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) stimule le double usage de la recherche et du développement, car ce dernier permet entre autres de bénéficier de financements extérieurs aux communautés de défense.

4.15 Au niveau de l'UE, le financement public de la R&D devrait faire l'objet d'un accord entre les États membres. Il peut être effectué dans le cadre du prochain programme-cadre (8^e PC) ou grâce à un fonds séparé, préférablement à travers des paquets concernant des domaines de recherche avancée comme la nanotechnologie ou l'intelligence artificielle. Des procédures spécifiques doivent être prévues étant donné la relation entre l'industrie de la défense et le secteur public.

4.16 L'AED et la Commission devraient tenir des rôles de première importance, tel que prévu dans le cadre européen de coopération, notamment afin d'éviter des interférences politiques incessantes. L'AED devrait pouvoir jouer pleinement son rôle, conformément aux dispositions du traité de Lisbonne (7).

4.17 Il est crucial qu'un programme industriel et de recherche et de développement pour la défense dispose d'une main-d'œuvre appropriée et possédant des qualifications à jour (8). Il s'agit d'un argument supplémentaire qui plaide en faveur d'un cadre stable pour la R&D et l'industrie plutôt que d'une restructuration décousue. Il ne faut pas oublier que la main-d'œuvre travaillant dans le secteur de la défense est le ciment avec lequel l'avenir des capacités de défense se construit. La consultation et la communication avec les entreprises, les instituts de recherche et de développement, les établissements d'enseignement supérieur et les syndicats concernés doivent contribuer à ce qu'en Europe, la restructuration en cours et la production d'armements tournés vers l'avenir s'effectuent de façon bien structurée.

(7) Cf. art. 45, par. 1 et art. 42, par. 3 du TUE, JO C 115 du 9.5.2008.

(8) Voir l'analyse détaillée des compétences émergentes et des besoins de compétences en vue d'une préparation et d'une gestion optimale du changement au sein de l'industrie de la défense de l'UE, rapport final, mai 2009, élaboré par Eurostrategies pour la Commission européenne.

4.18 Les restrictions budgétaires obligent à corriger les doubles emplois et l'inefficacité. Une consolidation contrôlée n'est pas forcément synonyme de constitution de grandes entreprises. Elle signifie qu'il est nécessaire de parvenir à une masse critique suffisante et à une qualité aux normes internationales pour s'assurer une position concurrentielle dans les marchés domestiques et les pays tiers. La planification coordonnée des projets concrets à l'échelle européenne, à la fois par les gouvernements, par des acteurs européens concernés et par l'industrie, s'avère de plus en plus indispensable.

4.19 Les différences de taille et de production des industries sont un fait. Le poids industriel des États membres diffère grandement de l'un à l'autre. Une partie d'un accord entre les pays participants devrait assurer que les industries des pays non signataires de la lettre d'intention (les principaux producteurs) soient associées à des projets pertinents. Cette approche n'est pas seulement souhaitable du point de vue politique, elle l'est également, et de manière explicite, pour promouvoir la qualité des relations entre grandes et petites entreprises, ainsi qu'entre instituts de recherche. Les PME devraient, en tant que fournisseurs, renforcer les chaînes de spécialisation intelligentes avec succès.

4.20 Il convient d'accorder une attention particulière à la vulnérabilité que ressentent certains pays d'Europe centrale en raison de leur situation géographique exposée. Étant donné qu'il faut que les citoyens de ces pays se sentent bien protégés et qu'il est souhaitable de tirer le meilleur parti possible du savoir-faire technique spécifique existant dans le domaine de la défense, le CESE souligne la nécessité d'intégrer de manière appropriée les connaissances et les compétences disponibles dans les pays d'Europe centrale aux projets de défense en cours et à venir.

4.21 Un marché européen intégré pour les produits liés à la défense permettrait d'atteindre un marché domestique plus stable. En plus d'ajouter les marchés nationaux existants, un marché européen encouragerait de façon souhaitable une harmonisation ou plutôt une normalisation des exigences et des règles de passation des marchés entre les divers États membres. Une harmonisation ou une normalisation accrue améliorerait les conditions financières et économiques, permettant de renforcer la compétitivité des entreprises européennes sur le marché mondial.

4.22 Un marché européen de la défense aurait une masse critique. Dans ce contexte, le CESE souligne les conséquences dommageables du maintien des achats directs à l'étranger, notamment aux États-Unis, par les États membres. Tout d'abord, cette pratique sape les avantages d'un marché européen pour les industries; et en conséquence, les prix des produits de la défense concernés augmenteraient pour les clients européens, si les industries étaient empêchées de vendre sur les marchés des pays tiers où la concurrence (publique) va assurément se durcir de plus en plus. Ensuite, les pays européens qui achètent directement aux États-Unis payent pour les coûts technologiques américains qui sont inclus dans le prix de ces produits.

4.23 Étant donné les perspectives financières et politiques internationales, un débat européen de fond et des conclusions opérationnelles sont indispensables. Si les États membres ne souhaitent pas, tous ensemble, participer à un cadre commun, le principe de "coopération renforcée" devrait prévaloir. Renforcer l'intégration et adopter une attitude positive favorisant l'achat de produits européens est la seule manière de se

rapprocher de marchés comparables à ceux des États-Unis par la taille. En l'absence d'un marché domestique efficace, il y a lieu de douter sérieusement que l'industrie européenne puisse espérer être concurrentielle à l'échelle mondiale.

5. Quelques problèmes spécifiques

5.1 La répartition du tissu industriel selon les diverses forces armées (terre, mer et air) diffère significativement d'un pays à l'autre. Dans un certain nombre de domaines, on peut considérer que plus aucun pays n'est capable de développer seul de nouvelles générations d'armements.

5.2 Dans le secteur terrestre, seul un petit nombre de grandes entreprises d'intégration de systèmes est capable de développer et de produire des chars de combat lourds et des véhicules militaires légers. Les principaux producteurs se situent en France, en Allemagne et au Royaume-Uni. Il existe un large éventail de producteurs de sous-systèmes et de fournisseurs de troisième niveau, parmi lesquels l'Europe centrale est sous-représentée.

5.3 De nombreux pays développent leur "propre" industrie navale et construisent des vaisseaux dont la taille et la complexité varient considérablement selon les pays. Les pays dits de la lettre d'intention et les Pays-Bas sont les leaders dans ce domaine, y compris pour ce qui concerne les activités de conception et les installations liées aux recherches navales complexes, qui sont assez différentes de celles de la construction navale civile. Dans ce secteur également, il existe un large éventail de fabricants de sous-systèmes et de fournisseurs de troisième niveau.

5.4 Seuls un petit nombre de pays développent et produisent des avions militaires. Le secteur se concentre dans un petit nombre d'entreprises largement multinationales, opérant à l'échelle européenne et au-delà. L'activité est principalement concentrée dans les sociétés EADS, BEA-Systems, Dassault et Saab-Aircraft. Les recherches en aérodynamique de pointe sont circonscrites à une poignée de pays.

5.5 Le secteur électronique, qui comprend les systèmes de commande, de communication et de contrôle, est de plus en plus important pour la défense. Les principaux acteurs industriels en sont Thales, BAE Systems et Finmeccanica. Pour Philips et Siemens, les géants européens de l'électronique, la défense présente une moindre importance. Pour ceux-ci, les volumes de production sont quoi qu'il arrive trop faibles pour une production rentable de composants électroniques spécifiques, comme les circuits intégrés destinés à la défense. Les questions liées à l'engagement de ces grands groupes industriels soulignent cependant l'importance du double usage dans ce domaine.

5.6 En ce qui concerne le secteur des munitions et des explosifs, le nombre d'entreprises a progressivement décliné au fil des dernières décennies, notamment en raison de contraintes environnementales. La sécurité des citoyens oblige ce type d'industries soit à déménager leurs anciens sites de production, soit à les fermer purement et simplement.

5.7 L'accès aux technologies critiques est essentiel et devrait être soutenu dans le cadre d'une politique de sécurité et de défense commune. Cela vaut également pour certains matériaux comme les fibres de carbone ou d'autres matériaux nécessaires à la fabrication de composants électroniques.

5.8 Le paquet "défense" de 2007, adopté en 2009, peut apporter un appui précieux à cet égard. Les États membres devraient avoir transposé ces directives au cours de l'été 2011. Il est trop tôt aujourd'hui pour se réjouir ou non de leurs effets d'entraînement pour créer un marché interne. Le processus n'est pas encore finalisé, et la mise en œuvre de l'objectif de transfert intracommunautaire des produits de la défense ainsi que des notions aussi fondamentales que les intérêts de sécurité nationale doivent encore être examinées.

5.9 L'article 346 du TFUE prévoit une dérogation à la législation de l'UE en matière de marchés publics pour protéger les intérêts essentiels de sécurité nationale. Cette formulation large pourrait empêcher que le marché se développe de manière appropriée, en particulier dans les chaînes d'approvisionnement souhaitées. Le CESE préconise une interprétation plus spécifique de l'article 346, offrant suffisamment de possibilités pour

soutenir les solutions européennes et optimiser les chaînes d'approvisionnement européennes, améliorant la sécurité des approvisionnements, favorisant les spécialités disponibles dans les États membres et garantissant une meilleure rentabilité.

5.10 La sécurité nationale de l'information crée des problèmes similaires à ceux qui sont évoqués au paragraphe 5.9, et doit également faire l'objet d'une révision. Il s'agit aussi d'un sujet sensible et majeur dans la participation des industries européennes à des projets de défense aux États-Unis.

5.11 La "mise en commun et le partage", notamment les programmes communs de formation, devraient être un programme tourné vers l'avenir. Une condition sine qua non à cet égard est de remplacer les discours creux par une planification concrète et une approche ciblée, assorties d'étapes clairement définies. Toutefois, tant qu'il n'y aura pas d'accords sur les doctrines de défense, il sera très difficile de mettre en œuvre cette "mise en commun" et ce "partage" de façon satisfaisante.

Bruxelles, le 11 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Les femmes entrepreneurs – politiques spécifiques pour favoriser la croissance et l'emploi dans l'UE» (avis d'initiative)

(2012/C 299/05)

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

Le 19 janvier 2012, 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 femmes entrepreneurs – politiques spécifiques pour favoriser la croissance et l'emploi dans l'UE"

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 11 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 121 voix pour, 7 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations pour la promotion de l'entrepreneuriat des femmes en Europe

1.1 Le présent avis fait **quatre propositions concrètes clés** comportant des interventions au plan politique visant à promouvoir et développer l'entrepreneuriat des femmes, afin d'appuyer une croissance durable en Europe. Il se concentre uniquement sur l'entrepreneuriat des femmes et ne traite pas de la dimension plus large de la représentation des femmes sur le marché du travail ou dans le processus décisionnel.

1.2 Ces recommandations politiques ne sont pas sans incidence sur les coûts, mais les faibles investissements demandés par la Commission européenne et les États membres seront contrebalancés par le retour sur investissement découlant de la valeur économique accrue provenant de l'augmentation de la part des entreprises détenues par des femmes dans l'économie et de la création d'emplois dans ces entreprises. L'on pourrait également faire valoir que les fonds pourraient être réorientés au détriment de projets à impact faible, afin de mieux appuyer les objectifs.

1.3 En outre, les recommandations de politique ne nécessitent aucune nouvelle structure et peuvent être intégrées aux ministères actuels en charge du développement économique, mais ne doivent pas être rattachées aux ministères en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes, car **l'entrepreneuriat des femmes est une question "économique"**.

1.4 Ces recommandations peuvent être étayées par des éléments tangibles attestant d'un retour sur investissement découlant des résultats de mesures similaires aux États-Unis: elles ont donné lieu à un doublement du nombre de femmes entrepreneurs, à une augmentation des créations d'emploi ainsi qu'à un apport économique à la société. C'est l'élément obligatoire en matière de collecte des données et de politique des commandes publiques qui a eu les effets les plus importants ⁽¹⁾.

1.5 **Créer un Office européen de l'entreprise féminine (European Office of Women's Business Ownership)** au sein de la Commission européenne, et des ministères compétents (de préférence pas des ministères de l'égalité entre les femmes

et les hommes, afin de faire la distinction entre les activités économiques et les responsabilités en matière d'égalité entre les femmes et les hommes) à l'échelon des États membres, sans mettre en place de structures entièrement nouvelles.

1.6 Nommer un **directeur, représentant spécial ou haut représentant chargé de la création d'entreprise des femmes** au sein de la Commission européenne et des ministères des États membres en charge des entreprises, doté d'un rôle transversal à travers les domaines de compétence des organismes et ministères existants, pour sensibiliser aux avantages économiques qu'apporte le fait d'encourager davantage de femmes à créer et développer une entreprise.

1.7 **Recueillir des données et produire des mises à jour annuelles en matière de politique et de recherche** sur les entreprises détenues par des femmes dans les différentes régions d'Europe, de manière à améliorer l'accès à des données, entre les différents ministères et agences, tenant compte de la différence entre hommes et femmes.

1.8 **Assurer l'application de la législation actuelle.** Il y aurait lieu, à cet égard, de mettre notamment l'accent sur la garantie que l'affectation des ressources et des fonds soit analysée par sexe, afin d'assurer transparence, responsabilité et diligence pour qu'un respect véritable de l'égalité entre les femmes et les hommes soit avéré.

1.9 Pour créer un environnement propice aux femmes entrepreneurs, il y a lieu d'envisager également:

- d'inclure les hommes dans les débats et la communication;
- de supprimer les stéréotypes liés à l'identité sexuelle, en particulier dans l'enseignement et les parcours de carrière;
- de favoriser des études universitaires susceptibles de mener à de nouvelles créations d'entreprises pour les femmes;
- de garantir un accès équitable aux financements et aux ressources, avec des conditions égales;
- d'améliorer la protection sociale des indépendants.

⁽¹⁾ 1988: Women's Business Ownership Act (HR5050) <http://www.nwbc.gov/sites/default/files/nwbc05.pdf>.

2. Contexte

2.1 *La croissance dans l'UE et les petites et moyennes entreprises (PME)*

2.1.1 La résolution du Parlement européen sur "*L'entrepreneuriat féminin dans les petites et moyennes entreprises*" ⁽²⁾ reconnaît les éléments suivants: "qu'il existe des divergences entre les États membres concernant le nombre de femmes entrepreneurs; considérant que les femmes sont moins nombreuses que les hommes à voir dans l'entrepreneuriat un choix de carrière viable et considérant que, en dépit de l'augmentation du nombre de femmes dirigeant des PME enregistrée au cours de la dernière décennie, une femme sur dix seulement est un entrepreneur dans l'Union européenne, contre un homme sur quatre, considérant que les femmes représentent environ 60 % de tous les diplômés de l'université mais qu'elles sont sous-représentées dans l'emploi à temps plein sur le marché du travail, notamment dans le secteur de l'entreprise; considérant qu'il est crucial d'encourager et d'habiliter les femmes à se lancer dans des projets d'entreprise de manière à réduire les inégalités qui existent entre hommes et femmes".

2.1.2 Dans le contexte de la crise financière que traverse l'Europe, l'austérité est devenue le maître mot des recherches de solutions pour sortir de la crise. Ce n'est que récemment que le discours d'austérité a été complété d'un discours sur l'investissement. Les politiques visant à promouvoir la croissance doivent constituer le point focal.

2.1.3 Dans un paysage mondial en évolution caractérisé par l'incertitude, le changement constant et une concurrence mondiale beaucoup plus importante que par le passé, reconnaître le rôle des entrepreneurs qui sont porteurs de ce type d'investissement, nécessaire à la relance économique, est l'un des éléments cruciaux si l'on veut garantir une économie européenne compétitive et dynamique. Après avoir reconnu le rôle des PME dans notre société, la Commission européenne considère à présent comme tout à fait prioritaire d'exploiter les potentialités des PME.

2.1.4 Les entrepreneurs ont pris de plus en plus d'importance en tant que créateurs d'opportunités d'emplois et acteurs clés du bien-être des communautés locales et régionales ⁽³⁾. L'UE, avec la stratégie de Lisbonne sur la croissance et l'emploi, le "Small Business Act", la stratégie Europe 2020 et le nouveau programme COSME ⁽⁴⁾, a délibérément placé les besoins des PME au cœur de ses activités, en parvenant à des résultats tout à fait satisfaisants.

2.1.5 Les environnements nationaux et locaux au sein de l'UE dans lesquels les PME opèrent sont très différents, à l'image de la nature des PME elles-mêmes. Les politiques concernant les besoins des PME doivent donc reconnaître intégralement cette diversité, et respecter pleinement le principe de subsidiarité ("Priorité aux PME", un "Small Business Act" pour l'Europe).

2.1.6 Dans son avis récent sur la communication "*Small Business, Big World – un nouveau partenariat pour aider les PME à exploiter les possibilités du marché mondial*" ⁽⁵⁾, le CESE note que

⁽²⁾ (2010/2275(INI)).

⁽³⁾ Avis du CESE sur le thème "*Employabilité et esprit d'entreprise – Le rôle de la société civile, des partenaires sociaux et des organismes régionaux et locaux du point de vue du genre*", JO C 256 du 27.10.2007, p. 114.

⁽⁴⁾ Programme pour la compétitivité des entreprises et des PME (COSME) 2014-2020.

⁽⁵⁾ COM(2011) 702 final.

la Commission présuppose une égalité entre les femmes et les hommes dans les entreprises, mais n'émet aucune recommandation spécifique pour soutenir les PME détenues par des femmes du point de vue de l'internationalisation.

2.1.7 **L'Europe pâtit de l'absence d'une infrastructure intervenant spécifiquement en soutien de l'entrepreneuriat des femmes.** Aucune des politiques mentionnées plus haut, non plus que les interventions ni les dispositions ultérieures, n'ont pleinement reconnu la question de la différence entre les hommes et les femmes lorsqu'il s'agit de détenir une entreprise, et elles n'ont pas non plus repéré les possibilités de croissance, ni leur diversité au sein du secteur de l'entreprise (à domicile, microentreprises, familiales)

2.2 *La politique actuelle concernant les entreprises détenues par des femmes*

2.2.1 Des entreprises détenues par des femmes sont essentielles à la santé de l'économie européenne. Depuis plus de dix ans, les gouvernements ainsi qu'une série d'organisations des secteurs public, privé et de l'enseignement supérieur ont reconnu l'importance de soutenir les entreprises des femmes à la fois d'un point de vue politique, et d'un point de vue pratique. Il en a résulté une prise de conscience accrue de la contribution que ces entreprises apportent à l'économie.

2.2.2 La Commission travaille actuellement avec des États membres pour trouver des moyens de surmonter les facteurs qui découragent les femmes d'envisager la possibilité de créer une entreprise, et un certain nombre d'initiatives ont été lancées, parmi lesquelles:

— Le réseau européen des mentors pour les femmes entrepreneurs, a été inauguré au cours d'une manifestation de la présidence polonaise le 15 novembre 2011. Ce réseau est l'une des actions proposées par la révision du SBA 2011, met en œuvre et complète les actions visant à promouvoir, aider et encourager l'entrepreneuriat des femmes.

— Le Réseau européen des décideurs pour la promotion de l'entrepreneuriat féminin (WES).

— Le Portail destiné à l'entrepreneuriat féminin ⁽⁶⁾.

3. Les potentialités économiques

3.1 En dépit de progrès encourageants, l'UE doit encore prendre des mesures importantes si elle veut exploiter tout le potentiel des entreprises, en particulier des PME détenues par des femmes. Les femmes sont encore trop souvent invisibles dans le monde des affaires – dans les médias, au sein des organisations représentatives des entreprises et lorsqu'il s'agit d'influencer les politiques.

3.2 L'écart entre hommes et femmes persiste dans ce domaine, ce qui se traduit par un nombre de femmes entrepreneurs qui reste inférieur à celui de leurs homologues masculins. À l'heure actuelle, les femmes chef d'entreprise en Europe ne représentent que 30 % de l'ensemble des entrepreneurs. Ceci accroît encore le potentiel de croissance économique inexploité.

⁽⁶⁾ Cf.: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/women/portal/>.

3.3 En 2012, le rôle des entreprises détenues par des femmes est plus important que jamais – il existe, dans toute l'Europe, ainsi que dans des régions du voisinage telles que la région euro-méditerranéenne⁽⁷⁾, des entreprises gérées par des femmes dans tous les secteurs, et leur rôle pour faire croître l'économie et créer de nouveaux emplois durables est crucial pour la relance et la croissance.

3.4 Il est très inquiétant qu'à un moment où le financement public du soutien aux entreprises a été réduit dans de nombreux pays, et où bon nombre d'entreprises se battent pour survivre et pour croître, les politiques destinées à appuyer les entreprises détenues par des femmes ne font plus partie des priorités, et ce en dépit des beaux discours. Les entreprises détenues par des femmes représentent "un potentiel de plusieurs milliards d'euros"⁽⁸⁾ qu'il est impératif de reconnaître, au lieu de l'écartier.

3.5 Le manque de données, tant quantitatives que qualificatives, constitue l'une des principales difficultés du calcul du nombre d'entreprises détenues par des femmes en Europe. Les registres du commerce et de nombreuses sources de statistiques publiques (y compris le numéro d'identification de TVA) ne tiennent pas compte de la différence entre hommes et femmes. De la même manière, les informations relatives à ce facteur ne sont pas facilement disponibles auprès des banques ni des organisations qui soutiennent les entreprises.

3.6 En dépit de ces lacunes, plusieurs sources d'information cohérentes sur l'entrepreneuriat et le travail indépendant fournissent des données sur l'activité entrepreneuriale masculine et féminine. Parmi ces sources figurent l'Observatoire Mondial de l'Entrepreneuriat (*Global Entrepreneurship Monitor* (GEM)) et les enquêtes annuelles de population réalisées dans la plupart des pays européens (recensement). La collecte de données aux États-Unis met en relief les potentialités qui existent en Europe⁽⁹⁾.

3.7 Les recherches démontrent⁽¹⁰⁾ que les entreprises détenues par des femmes investissent davantage que les employeurs en général dans la formation de leur personnel et qu'environ deux tiers d'entre elles visent à accroître la capacité dirigeante de leurs cadres. Par conséquent, le soutien accordé à des entreprises détenues par des femmes qui sont axées sur la croissance est susceptible de donner un meilleur retour qu'un investissement dans des entreprises en général.

3.8 La plupart des statistiques sont des estimations prudentes et il existe des recherches importantes indiquant que certaines femmes entrepreneurs, y compris les mères de famille, aspirent encore plus à la croissance⁽¹¹⁾. Selon une étude menée à l'initiative de la banque Natwest au Royaume-Uni, 88 % des femmes, à comparer avec 74 % pour les hommes, prévoient de la croissance pour leur entreprise. Le taux de croissance espéré s'élevait à 25 % en moyenne.

4. L'équité entre les femmes et les hommes dans les entreprises

4.1 L'UE a le devoir éthique de donner aux femmes ce qu'elles méritent vraiment. Les objectifs en matière d'égalité entre les femmes et les hommes doivent rester au premier

plan du processus décisionnel de l'UE. En temps de crise, la "justice entre les hommes et les femmes" revêt un caractère encore plus impératif. Les hommes comme les femmes doivent être présents dans le débat, car, trop souvent, les questions concernant les femmes n'amènent que des femmes autour de la table.

4.2 Des politiques d'intégration des questions d'égalité entre les hommes et les femmes, y compris au plan législatif, sont en place en Europe depuis bon nombre d'années, mais elles ne mettent pas l'accent sur la garantie d'une analyse de l'affectation des ressources ou fonds par sexe. Pour assurer transparence, responsabilité et diligence afin qu'un respect véritable de l'égalité entre les femmes et les hommes soit avéré, il y a lieu de procéder à une telle analyse.

4.3 Il s'agit d'ailleurs d'une obligation juridique au Royaume-Uni en vertu du devoir de respecter l'égalité des sexes (*Gender Equality Duty*)⁽¹²⁾, qui oblige tous les pouvoirs publics, dans l'exercice de l'ensemble de leurs fonctions, à prendre dûment en considération:

- l'élimination de toute discrimination illégale et de tout harcèlement fondés sur le sexe,
- la promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

Cela devrait exiger une analyse de l'affectation des ressources et des fonds afin de faire en sorte que la neutralité entre les sexes soit avérée.

4.4 Le concept de respect de l'égalité des sexes est important pour garantir l'égalité entre les femmes et les hommes par les responsabilités et par une évaluation de l'affectation des ressources ainsi que la collecte de données désagrégées dans une perspective hommes-femmes. Cela appuierait les décideurs dans l'évaluation de l'impact véritable sur l'entrepreneuriat des femmes (**Exemple:** Fonds pour le développement régional (FEDER) ou social (FSE): l'UE affecte des fonds aux États membres, lesquels réaffectent ces fonds à un échelon régional. Souvent, ceux-ci sont utilisés pour créer de l'emploi en créant des entreprises, mais, à aucun moment, la question hommes-femmes n'est soulevée.) Pour garantir la transparence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, chaque niveau de décideurs devrait se demander, en fonction du sexe, comment les ressources financières sont distribuées, et procéder à une analyse en ce sens.

4.5 La perspective d'égalité entre les femmes et les hommes peut être une "lentille" susceptible de permettre de comprendre d'autres inégalités (liées à la race, au handicap ou à l'âge), et d'agir sur celles-ci. Pour que l'intégration des questions d'égalité entre les femmes et les hommes soit effective à travers l'Europe, il faut adopter une approche intégrée, comme le souligne en particulier le rapport de l'OCDE "*Tackle gender gap to boost growth*" (Agir sur le fossé hommes-femmes pour favoriser la croissance)⁽¹³⁾. Se pencher sur les perspectives hommes-femmes signifie couvrir tous les aspects de l'égalité; cela affecte chacun, à la fois les hommes et les femmes. Se pencher sur les perspectives hommes-femmes, c'est reconnaître que les inégalités entre femmes et hommes sont le résultat d'une injustice ou de stéréotypes qui affectent chacun.

⁽⁷⁾ Avis du CESE sur le thème "*La promotion de l'esprit d'entreprise chez les femmes dans la région Euromed*", JO C 256 du 27.10.2007.

⁽⁸⁾ Cf. www.wescotland.co.uk/wepg.

⁽⁹⁾ <http://womeninbusiness.about.com/od/wibtrendsandstatistics/a/statswibindustr.htm>.

⁽¹⁰⁾ <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/entreprise/docs/b/11-1078-bis-small-business-survey-2010-women-led-businesses-boost.pdf>.

⁽¹¹⁾ http://www.enterprising-women.org/static/ew_growthreport.pdf.

⁽¹²⁾ <http://freedownload.is/doc/overview-of-the-gender-equality-duty-11622854.html>.

⁽¹³⁾ http://www.oecd.org/document/0,3746,fr_21571361_44315115_50401407_1_1_1_1,00.html.

4.6 Il y a lieu d'analyser les perspectives hommes-femmes afin d'éviter le gaspillage de ressources dans l'éducation et la formation, l'augmentation des niveaux de mauvaise santé, et des coûts économiques pour les entreprises où les compétences des femmes ne sont pas mises en valeur et où les potentialités et les talents qui sont les leurs ne sont pas reconnus. De plus, il est essentiel, pour autonomiser les femmes de tous âges, de leur fournir un appui pour leur orientation de carrière, de surmonter les stéréotypes et de briser le "plafond de verre". Les médias et la société doivent aussi valoriser davantage des exemples de femmes qui réussissent et de dirigeants féminins, afin de mettre en exergue les mutations positives que les femmes apportent à l'économie.

5. Recommandations

5.1 Interventions au plan politique

5.1.1 Le CESE reconnaît que l'Europe se trouve en période de mesures d'austérité, mais de simples politiques spécifiquement conçues pour les entreprises détenues par des femmes pourraient apporter un retour sur investissement qui dépasserait la faible contribution de l'UE et des États membres nécessaire pour mettre en place ces quatre propositions.

5.1.2 Ces propositions n'ont pas été sélectionnées au hasard mais sont le fruit de consultations avec des femmes entrepreneurs et des associations professionnelles. Des recommandations similaires ont été faites dans une résolution du Parlement européen ⁽¹⁴⁾. Plus important encore, des mesures semblables ont été mises en place aux États-Unis dans le "Women's Business Ownership Act" (1988). C'est l'élément obligatoire en matière de collecte de données et d'achats qui y a eu les effets les plus importants. La proportion des femmes entrepreneurs par rapport aux hommes aux États-Unis est actuellement d'environ 2 pour 1 (le nombre de femmes chefs d'entreprise aux États-Unis en pourcentage de toutes les entreprises est passé de 26 % en 1992 à 57 % en 2002). Cela a donné lieu à un doublement du nombre de femmes entrepreneurs, a augmenté le nombre de créations d'emploi et a accru l'apport économique à la société.

5.1.3 Ces propositions consistent à :

5.1.3.1 **Créer un Office de l'entreprise féminine (Office of Women's Business Ownership)** au sein de la Commission européenne, et des ministères compétents des États membres. Il ne devrait de préférence pas être sous la tutelle des ministères en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes, afin de fournir une distinction claire entre les activités relatives à l'entreprise économique et les responsabilités en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Cet office devra disposer d'un mandat solide, assorti d'objectifs et de ressources. La DG Entreprises dispose actuellement d'une personne sur 900 qui s'occupe uniquement de l'entrepreneuriat des femmes en Europe!

5.1.3.2 **Nommer un directeur, représentant spécial ou haut représentant chargé de la création d'entreprise des femmes** au sein de la Commission européenne ainsi que dans les ministères des États membres en charge des entreprises, mais doté d'un rôle transversal à travers les domaines de compétence des organismes et ministères existants, pour sensibiliser aux avantages économiques qu'apporte le fait d'encourager davantage de femmes à créer et développer une entreprise. Il s'agirait de services temporaires (de 4 à 10 ans, en fonction de l'économie et de leur structure de financement) qui devraient avoir

des compétences très claires et des objectifs et responsabilités spécifiques. Le directeur, représentant spécial ou haut représentant pourrait également avoir la compétence de promouvoir les parcours industriels et universitaires, car cela engendre un accroissement de l'entrepreneuriat des femmes; il pourrait par exemple s'agir de la recherche, la science, la haute technologie, la vente directe et le développement en ligne/TIC.

5.1.3.3 **Recueillir des données essentielles** permettant de mesurer et quantifier l'affectation des ressources pour les femmes entrepreneurs – une raison clé pour laquelle les femmes sont confrontées à des discriminations dans le monde de l'entreprise, en particulier dans les phases de lancement. Encourager la production de mises à jour annuelles en matière de politique et de recherche sur les entreprises détenues par des femmes dans les différentes régions d'Europe. Améliorer la collecte des données, et l'accès à des données tenant compte de la différence entre hommes et femmes entre les différents ministères et agences. Il est essentiel que la DG Entreprises et les ministères des États membres en charge du développement économique mènent une **évaluation d'impact axée sur la perspective hommes-femmes**, en collectant des données pertinentes incluant le nombre de femmes entrepreneurs, le nombre d'entreprises détenues par des femmes, le nombre de salariés dans ces entreprises, l'affectation des ressources à ces entreprises et ces entrepreneuses. Il est important de reconnaître que des pays comme l'Australie, le Canada et les États-Unis ont réussi à accroître les niveaux d'entrepreneuriat des femmes grâce au recueil et à l'analyse de telles données.

5.1.3.4 **Appliquer la loi en vigueur dans les domaines de l'égalité entre les femmes et les hommes.** Des chiffres récents montrent que le chômage des femmes est à son niveau le plus élevé depuis 23 ans en Europe. Il y a également un nombre record de jeunes, parmi lesquels de nombreuses femmes diplômées, qui sont économiquement non-actifs. La différence de salaires entre hommes et femmes est une réalité, et les femmes sont sous-représentées dans le processus décisionnel dans toute l'Europe. Il est essentiel que l'UE et les États membres remplissent l'obligation qui est la leur en matière de devoir de parité, en ventilant des informations par sexe, en particulier dans le domaine du recueil de données et de l'affectation des ressources.

5.2 Interventions de la société civile

5.2.1 Il est proposé:

5.2.1.1 Qu'étant donné que toutes les activités relatives à la promotion de l'entrepreneuriat des femmes et des entreprises détenues par des femmes sont bénéfiques à toute la société et à toute l'économie, il y a lieu d'encourager les hommes à participer au débat et à reconnaître la valeur ajoutée afférente à la promotion des activités des femmes en tant qu'entrepreneurs. Les communications, réseaux et formations pertinents devraient inclure les deux sexes, et la protection sociale devrait aussi garantir que tous bénéficient de l'égalité de traitement dans la société.

5.2.1.2 De garantir l'accessibilité à tous de l'entrepreneuriat, en faisant en sorte que l'enseignement à tous les niveaux supprime les stéréotypes sexués au sujet des entrepreneurs, et en procédant à une gestion du langage et des termes utilisés pour décrire les entrepreneurs. Dans le même temps, de faire en sorte que l'actuelle aide à la création d'entreprise dans le cadre de l'université ou de la formation continue soit intéressante et utile pour les jeunes femmes, et puisse combler le fossé entre le nombre de jeunes hommes et celui des jeunes femmes qui créent leur entreprise.

⁽¹⁴⁾ (2010/2275(INI)).

5.2.1.3 De promouvoir les parcours de carrière traditionnels et non traditionnels pour les femmes de tous âges de manière à garantir la neutralité entre les sexes. L'Europe possède bon nombre de femmes hautement qualifiées, diplômées, dont beaucoup sont actuellement au chômage du fait de la crise, et qui peuvent ne pas avoir envisagé la possibilité de détenir leur propre entreprise.

5.2.1.4 De créer des centres spécifiques pour les entreprises détenues par les femmes, proposant des informations essentielles sur l'entreprise, des réseaux, un partage de connaissances, une formation et du tutorat. Ces centres n'existent pas dans certains pays de l'UE, et ils sont souvent sous-financés dans le cadre des associations d'entrepreneurs et des chambres de commerce dans l'UE. Toutefois, de tels centres, où des ressources spécifiques sont affectées, peuvent s'avérer être très efficaces pour la promotion de l'entrepreneuriat féminin. L'on peut trouver, en Allemagne, bon nombre d'exemples de bonnes pratiques à cet égard.

5.2.1.5 D'assurer un soutien et un accès aux informations, aux fonds et aux ressources dans la recherche, les sciences et la technologie pour les femmes potentiellement désireuses de lancer leur entreprise ou de développer leurs recherches ou leurs innovations.

5.2.1.6 De faire en sorte que les établissements financiers réexaminent la divulgation des informations en matière de

prêts dans une perspective hommes-femmes. Des recherches montrent que les prêts aux femmes sont peu élevés et présentent souvent des taux d'intérêts bien plus élevés que les prêts aux hommes ⁽¹⁵⁾.

5.2.1.7 De revoir les dispositions en matière de sécurité sociale pour tous les entrepreneurs, mais en particulier les aspects pratiques des dispositions concernant les femmes entrepreneurs pendant leur grossesse, en tant que mères et pouvant avoir à s'occuper de membres de leurs familles. Le document de la Commission intitulé "Plan d'action: l'agenda européen de la politique de l'esprit d'entreprise" ⁽¹⁶⁾ attire l'attention sur la nécessité d'améliorer les systèmes de sécurité sociale, mais ne va pas assez loin en matière de propositions pertinentes sur le sujet.

5.2.1.8 D'élaborer et de mettre en œuvre à l'échelon européen une convention sur les médias publics, afin d'encourager les responsables des radios et télévisions publiques des États membres à s'engager à fixer des objectifs en matière d'équilibre hommes/femmes de la couverture médiatique lorsqu'il est question de l'entrepreneuriat: il faut faire sortir les femmes des rubriques "femmes" et les mettre en section "entreprise"! Des études indiquent que la couverture médiatique peut influencer de manière significative et positive les perceptions et les attitudes envers les femmes entrepreneurs. Augmenter la couverture médiatique de femmes ayant réussi en tant que chefs d'entreprises, qui feraient figure de modèles, aurait un impact évaluable dans les attitudes de la société vis-à-vis de l'entrepreneuriat féminin.

Bruxelles, le 11 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ Cf. par exemples: "Women and banks - Are female customers facing discrimination?" (Les femmes et les banques: les clients féminins sont-ils confrontés à une discrimination?), rapport de l'IPPR, novembre 2011, in: http://www.wireuk.org/uploads/files/women-banks_Nov2011_8186.pdf; "Women's business ownership: a review of the academic, popular and internet literature" (Les entreprises détenues par des femmes: examen des ouvrages universitaires, de grand public et d'Internet), in: <http://www.bis.gov.uk/files/file38362.pdf>.

⁽¹⁶⁾ COM(2004) 70 final.

Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle des femmes en tant qu'élément moteur pour un modèle de développement et d'innovation dans l'agriculture et dans les zones rurales» (avis d'initiative)

(2012/C 299/06)

Rapporteuse: **M^{me} Daniela RONDINELLI**

Le 19 janvier 2012, 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 rôle des femmes en tant qu'élément moteur pour un modèle de développement et d'innovation dans l'agriculture et dans les zones rurales."

La section spécialisée "Agriculture, développement rural, environnement", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 12 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 204 voix pour, 5 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le potentiel des femmes qui travaillent et/ou exercent une activité entrepreneuriale dans les zones agricoles et rurales doit être analysé, recensé et valorisé dans l'ensemble des politiques de l'Union européenne (UE) et ne doit être pénalisé par aucune de ces politiques: c'est la condition nécessaire pour que les femmes puissent être des actrices du développement et de l'innovation, contribuant à faire sortir le secteur entier de la crise.

1.2 Égalité de traitement, égalité des chances et actions de promotion de la condition des femmes doivent être garanties dans toute la législation et dans les programmes de l'UE, en intégrant efficacement les questions d'égalité entre les hommes et les femmes, en simplifiant les procédures d'accès aux ressources et en effectuant périodiquement une vérification des résultats.

1.3 Il y a lieu d'impliquer les femmes dans les plans de développement du secteur à l'échelon territorial et régional: cela présuppose qu'on les place dans les conditions de participer, d'exprimer des besoins, de faire part d'expériences et de projets (renforcement des capacités).

1.4 L'interaction entre les universités, les centres de recherche et les femmes concernées doit viser à: analyser le potentiel et les besoins, fournir des instruments technologiques et de formation afin de soutenir le développement des entreprises dirigées par des femmes, améliorer la qualité du travail et de la vie des femmes dans l'agriculture.

1.5 Les TIC ⁽¹⁾ sont essentielles pour développer et améliorer l'activité des femmes dans l'agriculture, à la condition qu'elles soient efficaces, bien distribuées sur le territoire, accessibles et peu coûteuses (réseau à large bande). Ces technologies peuvent également créer de l'emploi pour des techniciens des TIC.

1.6 La création de réseaux de femmes, favorisée par le recours à des TIC efficaces, permet de développer les contacts, renforce la participation, favorise les rapports et l'échange de bonnes pratiques entre les femmes de l'UE et celles issues des pays candidats ou des pays tiers, et profite également à la coopération internationale et au commerce.

1.7 La formation doit être ciblée sur les besoins et le potentiel des femmes concernées; des formes innovantes de diffusion des connaissances peuvent être confiées à ces mêmes femmes (groupes de discussion et d'autoformation, rubriques de presse, séances d'information dans les établissements d'éducation, etc.).

1.8 Afin que les femmes puissent s'organiser et participer en développant leur potentiel, il importe de disposer de services efficaces, accessibles et souples et qui permettent de dégager du temps libre sur celui qui est consacré aux soins. Cette remarque s'applique aux secteurs de la santé, du transport, du crédit, de la distribution, du marketing, des soins aux personnes âgées et aux enfants, mais également à des secteurs relevant des services sociaux, qui assurent une protection aux femmes ne bénéficiant pas de ces services. Dans ce cas également, l'on crée des emplois induits dans les services concernés.

1.9 Il convient que tous les États membres de l'UE promeuvent la reconnaissance juridique des conjointes auxiliaires agricoles afin qu'elles puissent bénéficier de la protection des systèmes de sécurité sociale et des soins de santé. À l'échelon de l'UE, il serait utile de définir un cadre réglementaire pour une cotitularisation qui pourrait prendre la forme d'un statut de la femme en milieu agricole et rural.

1.10 Si elles disposent des instruments de la connaissance et de la technologie nécessaires (technologies vertes, gestion et utilisation efficace des ressources, production d'énergie propre), les femmes peuvent contribuer au caractère durable de l'agriculture et du territoire. Pour le lancement de ce type d'entreprises, innovantes et durables, il y a lieu de prévoir une procédure accélérée afin d'assurer un accès simplifié aux ressources (notamment dans le II^e pilier de la PAC).

1.11 Les femmes peuvent être le moteur de la relance de l'artisanat, de produits traditionnels de qualité et biologiques, y compris grâce à l'établissement d'un lien plus étroit entre les productrices et les consommatrices, qu'il convient d'analyser et de mettre en valeur (comme dans le cas des "filières courtes").

1.12 La réforme de la PAC et les politiques de développement rural doivent contribuer à promouvoir le travail et l'activité des femmes, notamment par le biais de programmes techniques réservés aux femmes (II^e pilier).

⁽¹⁾ Technologies de l'information et de la communication.

1.13 États membres, régions, administrations locales et partenaires sociaux ont une responsabilité conjointe pour la promotion du potentiel des femmes vivant dans un environnement agricole et rural, en garantissant un environnement où la loi est respectée, et en veillant à mettre en œuvre un cadre juridique adéquat qui garantisse le principe d'égalité et de représentation des femmes et des hommes y compris dans leurs structures internes. Les exemples positifs rencontrés dans certains États membres devraient servir de stimulant pour faire en sorte que les femmes - comme le demande aussi le Parlement européen - soient représentées de façon adéquate dans tous les organismes politiques, économiques et sociaux du secteur agricole et des régions rurales.

2. Un potentiel qu'il faut libérer

2.1 Le potentiel que représentent les femmes dans l'agriculture et dans les zones rurales est sous-estimé: les seules références faites aux femmes dans le rapport 2010 sur la PAC ⁽²⁾ sont celles figurant dans les statistiques d'Eurostat, tandis que le rapport 2010 sur le développement rural évoque en passant l'écart entre les hommes et les femmes en termes de taux d'activité (76 % pour les hommes, 62 % pour les femmes ⁽³⁾). L'intéressante "Décision du Conseil du 20 février 2006 relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural" ⁽⁴⁾ ne mentionne les femmes que pour relever la nécessité de favoriser leur accès à l'emploi.

2.2 Dans sa résolution de 2011 sur le "Rôle des femmes en agriculture et dans les zones rurales" ⁽⁵⁾, le Parlement européen énumère pour sa part avec soin les principales difficultés rencontrées par les femmes et suggère certaines pistes stratégiques visant à les soutenir dans leur réalité sociale et économique. Le CESE se reconnaît dans l'analyse du PE et partage ses conclusions, tout en rappelant une série d'avis qu'il a publiés ⁽⁶⁾.

2.3 Le CESE souscrit à la proposition de règlement de la Commission portant dispositions communes relatives aux Fonds structurels et au document de travail des services de la Commission ⁽⁷⁾ qui l'accompagne, ainsi qu'à la communication sur le partenariat européen d'innovation "productivité et développement durable de l'agriculture" ⁽⁸⁾: ces documents contiennent des éléments intéressants qui laissent présager une plus forte attention des institutions aux questions de genre; le CESE souhaite dès lors que le Conseil prenne les décisions appropriées.

2.4 Le CESE reconnaît expressément les activités exercées par les organisations de femmes rurales et réseaux similaires de toute une série d'États membres, dont certaines sont autonomes,

tandis que d'autres sont intégrées aux associations d'agriculteurs. Il existe également des organisations de jeunes du milieu rural qui sont très engagées en faveur de l'égalité des sexes. Ces organisations permettent à de nombreuses femmes d'acquiescer certaines compétences, ce qui les motive pour approfondir leur engagement au niveau entrepreneurial, social, syndical et politique. Les femmes sont également à l'origine d'un grand nombre des progrès accomplis jusqu'à présent, par exemple dans le domaine de la sécurité sociale des familles agricoles. Dans certaines associations d'agriculteurs qui étaient jusqu'ici traditionnellement dirigées par des hommes, les femmes jouent aujourd'hui un rôle actif et influent ⁽⁹⁾. De tels exemples devraient servir de modèle dans tous les États membres.

2.5 Le présent avis se propose de définir, parallèlement aux documents précités, des critères et des mesures pouvant aider les femmes à libérer leur potentiel de travailleuses et de chefs d'entreprise en assumant un rôle innovant, favorable au développement durable et à un emploi de qualité. Mieux cerner le potentiel, les besoins du travail et de l'activité entrepreneuriale des femmes dans l'agriculture et dans les zones rurales peut améliorer la production, l'optimiser, lui conférer une approche stratégique, la diversifier et renforcer la cohérence entre la PAC et les politiques de développement rural et de cohésion territoriale.

3. Données et grille de lecture

3.1 Les réformes successives de la PAC ont estompé la distinction entre les notions d'économie agricole, d'économie rurale et de gestion/valorisation du territoire. Cela a pour effet d'inscrire l'analyse des problèmes rencontrés par les femmes dans une perspective plus large ⁽¹⁰⁾, mais de ce fait il est aussi plus nécessaire de disposer de données précises, ventilées par catégories et qualitatives, contribuant aux efforts déjà déployés par Eurostat. La résolution du PE de 2011 considère qu'il y a 26,7 millions de personnes "travaillant habituellement dans l'agriculture", dont 42 % (c'est-à-dire 11,2 millions) de femmes, englobant l'ensemble des activités agricoles et rurales dans le cadre desquelles ces personnes accomplissent un quelconque travail (qui souvent n'est ni leur activité unique ni leur activité principale). Eurostat, de son côté, mesure l'emploi agricole en s'appuyant sur les UTA (unités de travail annuel), ce qui ramène le nombre total des hommes et des femmes travaillant dans le secteur agricole à quelque titre que ce soit à 11,1 millions en 2010 (pour l'activité agricole et forestière, la chasse et la pêche) et, par voie de conséquence, le nombre de femmes à quelque 4,7 millions ⁽¹¹⁾.

3.2 Ce rappel de la méthodologie statistique utilisée vise à montrer que le problème se pose non sous l'angle de critères quantitatifs mais au vu du caractère stratégique que revêt le secteur agrorural dans son interaction avec les zones urbaines et périurbaines et leur développement durable, environnemental

⁽²⁾ L'agriculture dans l'Union européenne – Informations statistiques et économiques – rapport 2010, mars 2011.

⁽³⁾ Page 146, tableau 3.5.1.4 du rapport précité.

⁽⁴⁾ Décision du 20 février 2006, n° 2006/144/CE, période de programmation 2007/2013 – JO L 55 du 25.2.2006 p. 20.

⁽⁵⁾ P7_TA(2011)0122.

⁽⁶⁾ Mentionnons entre autres les avis JO C 256 du 27/1/2007 p. 44, JO C 317 du 23/12/2009 p. 49, JO C 347 du 18/12/2010 p. 41, JO C 376 du 22.12.2011, JO C 143 du 22.5.2012, pp. 35-39 et JO C 191 du 29.6.2012, p. 116-129.

⁽⁷⁾ COM(2011) 615 final/2 et Document de travail des services de la Commission 61 final, parties 1 et 2.

⁽⁸⁾ COM(2012) 79 final.

⁽⁹⁾ C'est par exemple une agricultrice active qui se trouve à la tête de la Fédération des agriculteurs suédois (LRF), dont elle est la présidente.

⁽¹⁰⁾ 92 % du territoire européen est considéré comme un territoire rural, qui abrite environ 56 % de la population et qui produit 45 % de la valeur ajoutée de l'UE (données figurant dans la décision du Conseil citée au paragraphe 2.1).

⁽¹¹⁾ La Commission élabore actuellement une série de rapports et d'études en la matière. Le CESE espère que ces travaux contiendront des données qualitatives et désagrégées encore plus précises.

et social. La situation des femmes dans l'agriculture et dans les zones rurales sera donc envisagée selon une double approche: le haut niveau des normes de production de l'agriculture européenne et le potentiel représenté par les femmes, qui peut être libéré au moyen de ressources limitées mais utilisées efficacement et de manière ciblée. Il faudra garder à l'esprit que nous traversons toujours une crise grave qui crée des difficultés – mais qui ouvre aussi des perspectives – pour les femmes vivant et travaillant dans les zones agrorurales.

4. L'économie agricole et rurale et les effets de la crise

4.1 De récents relevés concernant la situation agrorurale font apparaître qu'après un recul de la production et de l'emploi dû au fléchissement de la consommation et des exportations, le secteur connaît une reprise et enregistre une hausse des revenus. En particulier, le marché intérieur semble s'orienter vers les critères de qualité et de durabilité: par exemple, les consommateurs privilégient de plus en plus l'achat de produits locaux (distribution à "kilomètre zéro" ou filière courte ⁽¹²⁾) et/ou biologiques.

4.2 Sur le plan de l'emploi, de 2007 à 2008, environ 900 000 emplois ont été supprimés dans l'agriculture, tandis que de 2008 à 2009, le solde a été de - 200 000 UTA ⁽¹³⁾. L'évolution négative de l'emploi pourrait donc se stabiliser autour de valeurs qui reflètent une diminution naturelle d'actifs due à la rationalisation des entreprises, entraînant une réduction de la main-d'œuvre sans qualification au bénéfice d'une main-d'œuvre plus professionnelle.

4.3 Malgré ces motifs d'optimisme, nous ne sommes pas pour autant en sortie de crise ni n'avons obtenu une amélioration de la condition des femmes: une grande majorité de productions agricoles continue d'utiliser de manière informelle la main-d'œuvre féminine, qui est déjà fortement désavantagée, tant en ce qui concerne l'emploi à temps plein (26 % des femmes contre 52 % des hommes) que l'emploi à temps partiel (9,7 % des hommes contre 11,8 % des femmes) ⁽¹⁴⁾; en marge de ces données, il y a le domaine du travail saisonnier (qui représente un pourcentage énorme des actifs du secteur, par rapport au faible pourcentage des travailleurs employés à durée indéterminée), du travail informel et illégal, c'est-à-dire une réalité de grande ampleur, invisible ou source de problèmes et non quantifiée, sur laquelle il y aurait lieu d'intervenir en encourageant la sortie du recours au travail non déclaré et, dans la mesure du possible, la stabilisation du travail des femmes.

4.3.1 La condition des travailleuses immigrées (tant intra-communautaires qu'extracommunautaires) est très préoccupante: elles sont souvent privées des droits les plus élémentaires, en commençant par le versement de leur salaire, souvent effectué avec retard ou avec des réductions injustifiées et injustifiables. Cette situation s'est aggravée depuis le début de la crise et ne peut être justifiée par les difficultés d'octroi de crédits aux petites entreprises agricoles et de transformation. On dénombre de nombreux cas de travailleuses qui ont dû retourner dans leur pays d'origine sans avoir été payées ou qui se sont retrouvées à la merci d'exploiteurs, de criminels et de personnes s'adonnant à la traite de main-d'œuvre qui malheureusement ne sont pas encore passibles de sanctions pénales dans certains États de l'UE.

⁽¹²⁾ Rappelons la conférence sur le thème "Agriculture locale et circuits courts alimentaires" (Bruxelles, le 20 avril 2012).

⁽¹³⁾ Données Eurostat.

⁽¹⁴⁾ Rapport PAC 2010, tableau 3.5.1.4. (http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2010/table_fr/index.htm).

4.3.2 Du fait de la dispersion territoriale des exploitations agricoles et de la dimension réduite de la plupart d'entre elles, il est difficile de contrôler la régularité des relations de travail. Néanmoins, une gestion attentive par les administrations locales, en coopération avec les partenaires sociaux et les organisations de la société civile, peut constituer un point de départ pour lutter contre les irrégularités, la criminalité, en garantissant les droits et la sécurité de tous.

5. Pour améliorer la vie et le travail des femmes dans les zones agrorurales ...

5.1 La dimension qualitative de la production agricole est un aspect important du travail des femmes, qu'elles soient productrices, conjointes auxiliaires agricoles ou consommatrices ou qu'elles transmettent des traditions, des formes de créativité et des pratiques authentiques. Pour mettre en valeur ces réalités, des choix concertés doivent s'opérer sur le territoire.

5.2 Le développement et l'application de techniques de production avancées, la recherche, l'orientation professionnelle et la formation doivent s'appuyer sur l'interaction des centres de recherche et des universités avec les zones agrorurales en intégrant dans leurs études les besoins des femmes et l'analyse de leurs potentialités.

5.3 L'on a souvent tendance à croire que le fait de dispenser une formation quelconque peut permettre de résoudre tout problème d'amélioration qualitative et de promotion de la compétitivité. Cela peut conduire à une prolifération quantitative et non pas qualitative et ciblée de l'offre de formation qui, bien souvent, ne répond pas de manière adéquate ni aux besoins concrets de l'économie et des acteurs sociaux concernés, ni à des stratégies de développement durable fédérant l'ensemble des parties prenantes. Pour se développer, le secteur agrorural a besoin de travailleuses et de femmes chefs d'entreprise bien préparées, mais la formation ne suffit pas à conférer sur-le-champ une nouvelle dimension qualitative au travail, à l'activité et à la vie, dès lors que les structures et les services adéquats font défaut et que l'on ne crée pas d'emplois durables et de qualité.

6. ... analyser les besoins et les potentialités à partir du territoire

6.1 Toute intervention de formation, de fourniture de services ou de rationalisation doit reposer sur une analyse de la situation concrète et des possibilités des femmes qui vivent et travaillent en milieu agrorural. Cela suppose d'analyser attentivement le territoire, les potentialités et les attentes de sa population, analyse qui doit être réalisée avec la participation active des femmes concernées. La participation est une dynamique qui responsabilise les autorités nationales, régionales et locales mais aussi les organisations socioprofessionnelles. Pour développer le potentiel global d'un territoire, il y a lieu de libérer les potentialités des femmes qui y résident. Des programmes ciblés et efficaces pour développer l'innovation, l'esprit d'entreprise et le travail des femmes peuvent créer des emplois (notamment pour les jeunes), en ralentissant, et parfois même en parvenant à inverser, la tendance au dépeuplement des milieux ruraux.

6.1.1 L'université et le territoire doivent interagir entre eux dans l'analyse de ces potentialités. Les centres de recherche doivent être associés à la conception et à l'évaluation des plans de développement. Cela impose d'assurer des liens

efficaces, grâce à des TIC avancées et accessibles, entre les universités et les femmes, afin de réaliser des recherches et de les vérifier sur le terrain ⁽¹⁵⁾.

6.1.2 Les plans de développement territorial devraient prévoir des actions spécifiques de formation destinées aux femmes salariées, conjointes aidantes et chefs d'entreprise, en valorisant leur capacité à s'adapter, à innover et à transmettre leur savoir et pratiques. Les femmes ayant bénéficié d'une formation devraient être encouragées à la transmettre aux autres femmes au moyen d'instruments formels (coopératives, structures associées aux décisions des autorités locales, groupes d'action dans le cadre du développement rural, etc.) et informels (groupes de discussion et d'autoformation, séances d'information dans les établissements d'éducation, émissions de radio et de télévision, rubriques dans les journaux, entreprises sociales, etc.). La motivation nécessaire ne passe pas uniquement par des ressources financières mais également par le fait de libérer du temps pour les femmes, grâce à la présence sur le territoire de facilités et de services efficaces (congés rémunérés, structures d'accueil des enfants, transport performant et gratuit ⁽¹⁶⁾, remplacement temporaire pour les activités de soins, crèches en milieu rural, etc.).

6.2 Une couverture internet efficace, rapide (à large bande) et peu coûteuse constitue une condition préalable, sachant que des États entiers de l'UE ont moins de 60 % de leurs habitations connectées au réseau. Un plus large recours aux TIC peut également favoriser la formation à distance, la communication entre des régions éloignées du territoire et constitue une incitation pour communiquer avec les femmes des secteurs agroruraux d'autres pays, en suscitant également un intérêt pour l'apprentissage des langues et l'échange d'expériences.

6.2.1 Par ailleurs, les TIC favorisent la création de réseaux de femmes chefs d'entreprise, de conjointes aidantes et de femmes salariées, lesquelles, stimulées par la présence de migrantes extracommunautaires, communiquent et interagissent également avec des femmes issues des pays candidats et des pays tiers. Ces réseaux peuvent être à l'origine d'un échange profitable d'expériences, d'une meilleure coopération au développement et même d'une plus forte intégration commerciale, et peuvent contribuer à apporter des solutions au défi alimentaire qui se pose à l'échelle de la planète.

6.3 La santé des femmes en milieu agrorural constitue une priorité. La présence de services efficaces de santé – s'appuyant notamment sur des équipements de télémédecine et de télédiagnostic – et de postes médicaux de qualité doivent assurer le suivi des conditions de santé, de la sécurité et des maladies professionnelles sur le lieu de travail et cela peut également aboutir à la création d'emplois pour du personnel spécialisé. Ces services (concernant en particulier la santé génésique et la prévention gynécologique) devraient être gratuits. Les coûts devraient en tout cas toujours être modulés en fonction des revenus et des charges familiales. La présence de nombreuses

femmes d'âge avancé constitue un problème majeur. Dans certains pays à forte vocation agrorurale, l'espérance de vie des femmes est beaucoup plus élevée que celle des hommes, d'où la surreprésentation féminine parmi les personnes âgées de plus de soixante ans ⁽¹⁷⁾. La présence de services médicaux, d'assistance et d'accompagnement est indispensable pour ces femmes, ne fût-ce que pour ne pas contraindre les femmes plus jeunes à assumer des charges familiales supplémentaires.

6.4 La condition des conjointes aidantes continue de faire l'objet d'un traitement très différent d'un État à l'autre. Formellement, elles ne sont pas reconnues comme des femmes salariées, bien qu'elles travaillent de manière intense dans le secteur et continuent à être privées dans certains États membres de tout système de soins de santé et de retraite (à l'exception du système de couverture universel, là où la protection sociale le prévoit). Des instruments s'imposent pour garantir à ces femmes une couverture, par exemple par le biais de fonds de retraite spécifiques promus par les partenaires sociaux ou par les pouvoirs territoriaux. Il serait également opportun de définir des règles en vue d'une co-titularisation qui pourrait prendre la forme d'un statut européen de la femme en milieu agricole et rural.

6.5 L'utilisation rationnelle de l'énergie et l'élimination des déchets sont des domaines dans lesquels les femmes assument une responsabilité de premier plan en tant que gestionnaires du budget des ménages. La collecte séparée des déchets et des structures adéquates de compostage et de transformation (biomasse) peuvent elles aussi aller de pair avec les objectifs d'économies d'énergie et avec les cycles vertueux d'une production agricole et biologique, de fait autosuffisante sur le plan énergétique. L'accès aux nouvelles technologies vertes auxquelles l'on a recours pour la production et l'utilisation efficace des ressources devrait être rendu plus aisé et bénéficier d'incitations spécifiques destinées aux entreprises et aux activités gérées par des femmes.

6.6 Dans de nombreux pays, des expériences constructives d'agrotourisme notamment de nature coopérative ont pu être réalisées à l'initiative de groupes de femmes, avec d'excellents résultats en matière de gestion. Étant donné l'intérêt croissant pour ce type de tourisme, il conviendrait de mettre en réseau ces activités et de diffuser les meilleures pratiques en la matière.

6.7 Pour contribuer au développement durable et à l'activité des femmes (qui s'exerce souvent sur des parcelles de dimensions réduites), la distribution doit être de grande qualité, efficace et flexible. Des coopératives locales de distribution, fonctionnant à moindre coût, pourraient faciliter la vente de produits typiques de qualité à un prix plus abordable. Des manifestations spécifiques destinées à la promotion de ces produits ont également prouvé leur utilité.

6.8 Il importe de valoriser les productions artisanales et typiques qui ont tendance à disparaître. Des actions ciblées d'information et de commercialisation peuvent aider à maintenir ou à créer des activités et des emplois, en enravant l'exode rural et la baisse de la qualité induite par les importations de masse.

⁽¹⁵⁾ De vastes zones agricoles et rurales ne disposent pas de structures universitaires et de recherche. Il est intéressant d'évoquer à ce propos la décision de créer une université à Umeå (en Suède), dans un territoire rural faiblement développé, mais qui a été redynamisé lorsque le centre d'études et de recherches est devenu pleinement opérationnel.

⁽¹⁶⁾ Le document de travail des services de la Commission partie 2 précité à la note de bas de page n°7, indique que les femmes utilisent les transports publics plus fréquemment que les hommes.

⁽¹⁷⁾ En Lituanie, les femmes vivent en moyenne 11 ans de plus que les hommes; en Lettonie, 10 ans, en Pologne, en Roumanie et en Slovaquie, 8 ans; en Bulgarie, en République tchèque, au Portugal, en Slovénie et en Espagne, 7 ans.

Il est dès lors indispensable d'assurer une interaction efficace entre des services, des technologies et des moyens de transport adaptés, afin de relier les zones rurales et agricoles aux marchés urbains⁽¹⁸⁾.

6.9 Il convient d'améliorer l'accès au crédit pour permettre la création d'entreprises et de coopératives agricoles et artisanales, en responsabilisant les banques traditionnelles (en particulier les caisses agricoles et les caisses d'épargne locales), mais aussi en promouvant des programmes de microcrédit s'adressant en priorité aux femmes.

7. Les politiques de l'UE et la participation de la société civile

7.1 Dans l'attente que soit approuvée la proposition de règlement portant dispositions communes relatives aux Fonds structurels⁽¹⁹⁾, nous souhaitons rappeler que le règlement FEADER souligne la nécessité d'utiliser les ressources du fonds pour promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes et prévoit l'information et la participation des organismes œuvrant à la réalisation de cet objectif⁽²⁰⁾. L'on pourrait renforcer ce nouveau règlement commun en introduisant une procédure accélérée pour les femmes qui créent des entreprises agrorurales ou artisanales innovantes et durables. Cela conférerait plus de poids et de capacité d'initiative aux organisations de la société participant au partenariat visé à l'article 6 du règlement précité.

7.2 En ce qui concerne la proposition de règlement commun des Fonds, qui a déjà fait l'objet d'un avis du CESE⁽²¹⁾, ce dernier confirme ici sa grande inquiétude en raison des incidences que les conditions macroéconomiques (art. 21) pourraient avoir sur les projets destinés au développement d'initiatives en faveur des femmes. Le CESE demande que l'on évite par des mesures réglementaires spécifiques de toucher directement ou indirectement les sujets sociaux plus vulnérables, et notamment les femmes.

7.3 Le CESE souhaite que la Commission, en plus de son engagement dans les propositions précitées, fasse également preuve d'une plus grande rapidité pour saisir les changements et les exigences des femmes, en évitant surtout de rendre rigides

les contenus et la méthodologie des programmes de promotion de la condition des femmes en milieu agrorural.

7.4 Une participation accrue et plus efficace des femmes au développement agrorural devrait être systématiquement intégrée dans les programmes européens de recherche et de développement, les programmes de formation (Fonds social européen, entre autres) et de mobilité des travailleurs, ainsi que, naturellement, lors de la mise en œuvre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale.

7.5 Il conviendrait que les règles, les programmes et les projets relatifs à la mise en œuvre du II^e pilier fassent l'objet de vérifications sur une base périodique, dans le cadre des procédures de suivi de la PAC afin de s'assurer de leur efficacité dans la mise en œuvre du principe d'égalité des chances et de l'utilisation appropriée des ressources utilisées.

7.6 Il y a également lieu de prévoir des programmes thématiques destinés aux femmes dans le domaine des politiques de développement rural et il importe de mettre en valeur et de diffuser de manière appropriée les expériences du programme Leader.

7.7 Pour développer des programmes ayant notamment pour priorité de libérer le potentiel représenté par les femmes, il faut faire du territoire – dans son acception physique, administrative et sociologique – le premier protagoniste d'une dynamique interactive. Les organisations représentatives des partenaires sociaux et de la société civile devront être directement coresponsables des choix en la matière et de leur mise en œuvre. Pour ce faire, elles devront également se montrer capables de représenter concrètement et efficacement les besoins des femmes et de les intégrer à tous les niveaux des organisations, en s'attachant également au renforcement de leurs capacités.

7.7.1 Le CESE invite toutes les organisations représentées en son sein à prêter une forte attention aux femmes qui travaillent et vivent en milieu agricole et rural, à se faire les interprètes de leurs besoins et de leurs aspirations ainsi qu'à les intégrer systématiquement dans les diverses structures de partenariat horizontal et vertical.

Bruxelles, le 12 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ Les réalités de l'artisanat dans le milieu rural ont été largement développées dans l'avis JO C 143 du 22.5.2012, p. 35-39.

⁽¹⁹⁾ COM(2011) 615 final/2

⁽²⁰⁾ Cf. règlement 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 (JO L 277 du 21.10.2005, pp 1-40), articles 6, par.1 lettre c); 62, par.1 lettre b); 76, par.2 lettre a).

⁽²¹⁾ CESE, JO C 191 du 29.6.2012, p. 30-37, notamment par. 3.3.3.

Avis du Comité économique et social européen sur «Les relations UE-Moldavie: quel rôle pour la société civile organisée?»

(2012/C 299/07)

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

Lors de sa session plénière des 13 et 14 juillet 2011, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur:

"Les relations UE-Moldavie: quel rôle pour la société civile organisée?"

La section spécialisée "Relations extérieures", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 11 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 143 voix pour et 9 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Conscient d'un intérêt partagé à un rapprochement entre l'Union européenne et la République de Moldavie, dans cet avis le CESE a pris le parti à l'issue de sa mission de mars 2012 de proposer les préconisations suivantes dans l'objectif de:

- consolider le rôle de la société civile notamment par la création d'un Comité économique, social et environnemental moldave (CESEM),
- réussir un accord de libre-échange approfondi et complet (ALEAC),
- recouvrer l'intégrité territoriale de la Moldavie.

1.2 Adressant ses recommandations à la **Commission et au Parlement européen**, le Comité recommande d'aboutir à un accord de libre échange équilibré en veillant à associer les organisations de la société civile à toutes les phases du processus. Pour parvenir à un ALEAC, il convient d'articuler l'action de la Commission avec celle du SEAE. Le Comité préconise de:

- vérifier la bonne participation des organismes moldaves par un accès à la **consultation publique** ⁽¹⁾ en cours et aux auditions publiques et entretiens prévus de la société civile dans le cadre de l'étude d'impact développement durable,
- organiser une **conférence sur le résultat** de l'étude d'impact avec le parlement moldave, le CESE et la société civile moldave et poursuivre une information périodique sur le contenu de la négociation auprès de la société civile,

- porter attention à la détection des impacts sociaux et environnementaux, en particulier à partir des observations du rapport sur la réalisation des objectifs du millénaire ⁽²⁾ afin d'affiner le **chapitre développement durable** d'un futur accord,

- lancer une étude sur les conditions de la **réintégration de l'économie** de la Transnistrie dans le processus d'ouverture commerciale,

- intensifier l'effort de formation sur l'application effective de l'**acquis communautaire** en matière de commerce auprès des décideurs socioprofessionnels et des médias,

- prendre en considération les besoins d'**assistance technique** pour la mise à niveau des standards de l'acquis communautaire en particulier dans le domaine agro-alimentaire,

- prévoir des **mesures d'accompagnement** adéquates avec procédure de réajustement pour permettre de tirer tous les bénéfices possibles d'une réelle insertion dans l'économie européenne et exercer une vigilance particulière pour la sécurité des frontières extérieures incluant les partenaires bénéficiant de ce type d'accord,

- prévoir la mise en place d'un **comité conjoint de suivi** de l'accord commercial et aider avec l'appui du Comité à l'implication de la société civile au **suivi** d'un futur ALEAC avec le recours aux financements en faveur de la structuration de la société civile moldave,

⁽¹⁾ DG Commerce, Consultation on Deep and Comprehensive Free Trade Areas/EU – Moldova 2012 [Consultation sur les zones de libre-échange renforcées et globales / UE-Moldavie 2012].

⁽²⁾ Nations Unies, Deuxième rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement, République de Moldavie 2010.

- assurer une implication des **partenaires sociaux moldaves au sein du forum du partenariat oriental** et mettre sur l'agenda du 5^e groupe de travail du partenariat oriental "dialogue social" les conditions sociales de l'accord,
- favoriser les contacts avec la **société civile de Transnistrie** avec l'appui de l'OSCE pour son implication dans les politiques de rapprochement avec l'UE,

1.3 Adressant ses recommandations aux **autorités publiques moldaves**, le Comité encourage **le gouvernement et le Parlement**:

- à informer un large éventail d'organisations de la société des évolutions du rapprochement avec l'UE et à **favoriser un débat public sur le rapprochement avec l'UE** avec partenaires sociaux et associations d'intérêts divers (agriculteurs, consommateurs, environnementalistes, femmes, défenseurs des droits de l'homme...),
- à persévérer dans le **partage d'informations** avec les parties prenantes socioprofessionnelles au sein du ministère des Affaires européennes et à maintenir le rôle d'observateur du Conseil national de participation (CNP) auprès du gouvernement,
- à instaurer un **Conseil économique, social et environnemental moldave** (CESEM) sur la base des expériences existantes au sein de l'UE ou dans le cadre du voisinage,
- à impliquer les parties intéressées pour la mise en œuvre des accords avec l'UE dans les domaines de **l'énergie et de la recherche**,
- à consolider le dialogue social et à veiller la mise en œuvre de la **Charte sociale du Conseil de l'Europe** en levant les réserves et en adoptant le protocole sur le mécanisme de réclamation collective,
- à donner la plus haute priorité à l'intégration **des jeunes et des femmes sur le marché du travail**,
- à contribuer à l'efficacité des mécanismes de **lutte contre la corruption**.

1.4 Adressant ses recommandations aux **organisations de la société civile moldave**, le Comité souhaite développer ses relations avec la société civile moldave dans le cadre du Partenariat oriental. Il soumet à la société civile les propositions suivantes qu'il serait disposé à présenter en Moldavie lors d'une conférence pour concrétiser l'axe Contact avec les

peuples du Partenariat. Outre la création d'un **CESEM**, le CESE recommande aux partenaires sociaux et aux partenaires de la société civile:

- un rapprochement avec de **grandes plateformes européennes sectorielles** comme celle sur la lutte contre la pauvreté ou avec des organisations patronales de différents États membres ainsi qu'à travers un statut d'observateur au sein de la Confédération européenne des syndicats,
- un renforcement d'une **cellule de veille** au sein des organisations syndicales et patronales et de la commission nationale des Conventions collectives sur les questions européennes,
- un développement du **dialogue social** dans le respect des conventions de l'OIT et de la Charte sociale du Conseil de l'Europe,
- une impulsion du **dialogue civil** dans la perspective du suivi de l'ALEAC,
- un développement de l'expertise sur des **approches écologiques** comme la réduction des gaz à effet de serre, l'analyse du cycle de vie, l'empreinte carbone ou les services écosystémiques.

2. La société civile moldave dans le rapprochement européen et le Partenariat oriental

2.1 La société civile moldave s'implique déjà à travers certains mécanismes existants à une politique de rapprochement avec l'UE. Un organe consultatif de 30 membres, le CNP, créé en janvier 2011 travaille avec le gouvernement, tandis qu'existe également une autre instance consultative auprès du Parlement. La convention nationale pour l'intégration européenne, fondée en novembre 2010 rassemble plusieurs organisations visant à émettre des propositions et diffuser des informations sur le processus d'intégration européenne, afin de permettre un dialogue direct et ouvert avec les parties prenantes. En outre plusieurs plateformes thématiques d'organisations de la société civile au niveau national sont apparues.

2.2 Des organisations moldaves participent aux différents groupes du forum de la société civile du PO: démocratie, droits de l'Homme, bonne gouvernance et stabilité; recommandations générales; environnement, énergie et changement climatique; contacts interpersonnels. Le CESE souhaite encourager le développement du 5^e groupe de travail sur le dialogue social portant aussi, plus généralement, sur les questions économiques et sociales ⁽³⁾.

2.3 Les partenaires sociaux ont un rôle essentiel à jouer dans le rapprochement entre l'UE et la Moldavie. L'indépendance des organisations syndicales reconnue par la Constitution est

⁽³⁾ Avis du CESE sur la "Contribution de la société civile au partenariat oriental", JO C 248 du 25/08/2011; Avis du CESE sur "Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation. JO C 43 du 15/02/2012.

encadrée par une loi de juillet 2000 qui garantit la liberté syndicale, la négociation collective et la protection de leurs avoirs. Le paysage syndical s'est fortement transformé ces dernières années: les deux syndicats existants, la CSRSM et Solidaritate, ont fusionné pour devenir une centrale syndicale unique, la Confédération nationale des syndicats de Moldavie (CNSM). Ayant rejoint la Confédération syndicale internationale, la CNSM commence à être présente dans les activités et réunions internationales. Elle pourrait aussi solliciter l'obtention d'un statut d'observateur auprès de la Confédération européenne des syndicats.

2.3.1 L'organisation patronale la plus représentative est la confédération nationale patronale de Moldavie, fondée en 1996 et composée de 32 membres, qui se qualifie comme non-politique et indépendante. L'agence nationale pour l'occupation de la force de travail gère le projet "Mobility Partnership" entre l'UE et la Moldavie, afin que l'intégration du marché du travail moldave se déroule de manière fluide. Les organisations patronales participent à cette intégration en mettant en œuvre les décisions du projet au niveau local et régional.

2.3.2 Il serait donc utile de renforcer des cellules d'information sur les questions relatives à l'ALEAC au sein des partenaires sociaux, travaillant en collaboration avec leurs homologues professionnels européens ou d'États membres.

2.4 La situation de certaines catégories de la population en particulier en milieu rural reste fragile. La détérioration de la situation sociale se fait notamment au détriment des femmes: chômage élevé, déqualification, baisse des salaires, travail saisonnier ou encore faiblesse des prestations sociales. Les femmes détiennent des droits semblables aux hommes, mais sont plus vulnérables sur le marché du travail. En outre, les femmes ne comptent que pour 14 % des entrepreneurs moldaves. La population rurale demeure surreprésentée parmi les personnes vivant sous le seuil de pauvreté⁽⁴⁾, et le poids des ruraux pauvres a augmenté en 2009. La situation des enfants en Moldavie exposée à divers maux: absence de domicile fixe, travail infantile, trafics, prostitution est préoccupante. Le phénomène des «orphelins sociaux», c'est-à-dire des enfants donnés par leurs familles à des orphelinats pour des raisons de pauvreté, reste à un niveau élevé.

2.5 Le fonctionnement des médias s'est amélioré depuis plusieurs années. Le conseil de coordination de l'audiovisuel a adopté une nouvelle méthodologie de surveillance de la couverture médiatique politique fin octobre 2010, avec l'aide de l'UE et du Conseil de l'Europe. En outre, deux nouvelles chaînes télévisées sont apparues en 2010 (Jurnal TV et Publika TV) ainsi que quatre nouvelles stations radio (Radio Sport, Aquarelle FM, Publika FM, Prime FM). Une formation des journalistes aux questions européennes devrait constituer une priorité. Les progrès dans le domaine de la liberté d'expression permettront de mieux informer les citoyens et les milieux d'affaires des enjeux du rapprochement, notamment les agriculteurs.

2.6 Malgré d'indéniables progrès, la société civile connaît encore de sérieuses difficultés d'organisation. Les inégalités territoriales subsistent: le secteur non gouvernemental est actif dans les grands centres, Chisinau, Balti, Cahul et Ungheni, mais s'avère peu actif dans de larges proportions du pays. Par contraste, les syndicats disposent d'une meilleure couverture territoriale. Résultat de la scission persistante, la coopération reste encore assez limitée entre les deux rives du Dniestr. En

outre, les ONG dépendent assez fortement de quelques donateurs extérieurs, ce qui peut nuire à leur indépendance et leur pérennité. Enfin, même s'ils sont de qualité, les réseaux d'expertise reposent sur un cercle trop restreint de spécialistes, la liste des grandes ONG en place n'ayant guère évolué ces dernières années.

3. La société civile et un nouvel accord de libre-échange approfondi et complet (ALEAC)

3.1 La préparation d'un ALEAC entre l'UE et la Moldavie concerne biens, services et investissements, mais son caractère complet et approfondi conduit à la transposition et à l'application effective de l'acquis communautaire en matière de commerce. Il suppose un accompagnement approprié et d'importantes réformes. L'économie moldave souffre en effet d'un manque de compétitivité due à différents facteurs: faiblesse des infrastructures de transport (en particulier routières), petite taille du marché intérieur, environnement peu innovant, instabilité chronique des politiques, difficile accès aux financements et corruption. Les exportations ne sont plus uniquement tournées vers les marchés post soviétiques. La réorientation du commerce extérieur vers l'Europe est bien réelle: près de la moitié des exportations vont vers cette destination. Ceci résulte d'une augmentation de la part du secteur textile dans les exportations (de 10 % en 1999 à 22,7 % en 2008)⁽⁵⁾ dû au faible coût de la main d'œuvre qualifiée.

3.2 Une étude d'impact développement durable concomitante au début de la négociation est en cours et devrait apporter d'ici septembre 2012 des informations sur les effets positifs et négatifs d'une telle ouverture commerciale⁽⁶⁾. Dans le cahier des charges du consultant⁽⁷⁾, le CESE devra être consulté sur les enjeux de cette négociation ainsi que sur les contributions à la consultation publique. En outre, il apportera une attention particulière au "papier de positionnement" que la Commission établira à l'issue de cette étude d'impact et sera vigilant quant aux mesures d'accompagnement.

3.3 Les risques liés à l'accord sont délimités pour l'UE: ils concernent essentiellement normes sanitaires et phytosanitaires et garantie des investissements. L'amélioration nécessaire du climat des affaires pour attirer des investissements européens passent par une lutte accrue contre la corruption. L'indice de perception de la corruption de 2011 place la Moldavie au 112^e rang mondial, avec un score de 2,9 sur 10⁽⁸⁾. Les institutions concernées sont le Centre de lutte contre les crimes économiques et la corruption ainsi que l'unité du procureur spécial anticorruption. La législation en vigueur est adéquate, mais la mise en œuvre de la politique anticorruption reste déficiente. Le

⁽⁴⁾ Moldova Statistics, sur le site "Rural Poverty Portal": <http://www.ruralpovertyportal.org/web/guest/country/statistics/tags/moldova>

⁽⁵⁾ Florent Parmentier, La Moldavie, un succès européen majeur pour le Partenariat oriental?, Fondation Robert Schuman, 22 novembre 2010, http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-186-fr.pdf.

⁽⁶⁾ Avis du CESE sur le thème "Études d'impact de développement durable (EID) et politique commerciale de l'Union européenne", JO C 218 du 23/07/2011.

⁽⁷⁾ "Trade Sustainability Impact Assessment in support of negotiations of DCFTAs between the EU and respectively Georgia and the Republic of Moldova" [Évaluation de l'incidence du commerce sur le développement durable dans la perspective des négociations relatives à l'établissement de zones de libre-échange entre l'UE et la Géorgie d'une part et l'UE et la République de Moldavie d'autre part], Ecorys, 6 février 2012.

⁽⁸⁾ Commission européenne, "ENP Country Progress Report 2011 – Republic of Moldova" [Politique européenne de voisinage, rapport de suivi par pays pour l'année 2011 - République de Moldavie], Memo, Bruxelles, 15 mai 2012.

manque de financement de la vie politique, une attitude plutôt fataliste des citoyens et la présence insuffisante de la société civile sur ces questions sont à déplorer. La lutte contre la corruption fait partie des principales priorités des donateurs internationaux (Conseil de l'Europe, UE, SIDA, Banque mondiale, PNUD, USAID, etc.). Plusieurs coalitions d'ONG ont également investi ce secteur (centre pour l'analyse et la prévention de la corruption, Transparency International Moldova, alliance anticorruption, ou encore le Centre de journalisme d'investigation). L'alternance politique n'a pas produit jusqu'à présent de résultats tangibles dans ce domaine.

3.4 L'ALEAC aura de nombreuses répercussions dans le domaine social. Dans ce cadre, le CESE souligne l'importance du dialogue social pour le développement du pays. Il recommande l'adoption du protocole de réclamation collective de la Charte sociale du Conseil de l'Europe, l'amélioration de l'inspection du travail et la création de tribunaux du travail. Les autorités moldaves coopèrent avec l'OIT sur la question du travail au noir, afin de se rapprocher des standards européens, et participent à l'année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle en 2012. Il convient également d'améliorer l'accueil des migrants revenant en Moldavie, et de promouvoir les droits des Moldaves à l'étranger. La formation et la requalification de la main-d'œuvre font également partie des chantiers à privilégier.

3.5 Le secteur agricole et agro-alimentaire s'avère essentiel en Moldavie pour la négociation de l'Accord. L'agriculture moldave doit encore progresser dans la certification d'origine, le contrôle de conformité aux normes sanitaires et phytosanitaires ou le respect des règles de concurrence si elle veut exporter vers les marchés européens et assurer sa sûreté alimentaire. Jusqu'à présent, les normes ont été adoptées, mais leur mise en œuvre effective est un processus long et coûteux, particulièrement pour les productions animales (en 2008, le seul produit animalier exportable pour la Moldavie fut le miel). L'alignement sur les normes européennes engendrent des coûts élevés pour les petits producteurs aussi les autorités doivent mener une politique de réformes institutionnelles et d'aide du secteur agro-alimentaire et viticole. Des projets financés par le dispositif "Aide pour le commerce" de la Commission européenne seront très appréciés pour la mise à niveau.

3.6 Les industries, longtemps déclinantes, semblent pouvoir profiter d'une compétitivité-prix avantageuse à proximité des marchés européens comme le montre la progression rapide du secteur textile. Cette industrie légère peut s'implanter sur l'ensemble du territoire, en particulier dans les régions déshéritées du sud. L'industrie automobile a effectué récemment une percée dans le nord du pays, grâce à des investisseurs allemands. La participation de la Moldavie à la stratégie pour la région du Danube et la modernisation des grandes installations industrielles (notamment celles situées sur la rive droite du Dniestr) seraient des atouts pour le développement.

3.7 Pour être qualifié d'accord approfondi et complet, un tel accord de libre échange avec l'UE doit se construire sur la capacité de la Moldavie à s'aligner sur l'acquis communautaire. Cette exigence entraînera un accompagnement financier adéquat. L'expérience des élargissements au marché intérieur ont amplement démontré le rôle déterminant de fonds structurels pour assurer la cohésion sociale et territoriale. Le comité recommande donc que des mesures d'accompagnement d'une

valeur équivalente soient réunies pour réduire les risques d'accroissement d'inégalités sociales ou de disparités territoriales. Dans ce but, le Comité de suivi de l'accord portera une attention particulière à la mise en œuvre du programme pour l'agriculture et le développement rural ENPARD.

3.8 Le bilan écologique de la Moldavie présente de réelles inquiétudes pour l'avenir (sol, eau, énergie), à prendre en compte dans le cadre de la négociation de l'accord. L'héritage soviétique en la matière est particulièrement lourd, notamment en ce qui concerne la gestion des résidus toxiques. Les sécheresses qui ont prévalu ces dernières années montrent que l'économie moldave est vulnérable à la dégradation environnementale et climatique. En outre, plus de la moitié des nappes phréatiques sont polluées, alors que l'eau souterraine couvre les deux tiers des besoins de la population en eau potable. La politique environnementale est marquée par la faiblesse des moyens alloués, malgré des engagements internationaux comme ceux de la BEI. De plus, il existe un fort besoin de sensibiliser l'ensemble des acteurs économiques encore peu conscients des enjeux dans les domaines des transports ou de la construction. La Moldavie, qui a rejoint la communauté européenne de l'énergie, est également particulièrement dépendante d'importations d'énergies fossiles, alors que l'efficacité énergétique s'avère toujours faible. Le CESE préconise de soutenir les organisations environnementales sur les économies d'énergie, l'utilisation rationnelle des ressources et la gestion des déchets.

3.9 Un regard particulier dans l'étude d'impact doit être porté sur la situation de la Transnistrie afin d'évaluer à la lumière de l'ALEAC les effets possibles de l'accord sur la sécurité des frontières et les impacts économiques et sociaux. Cet accord pourrait contribuer à aplanir les différends internes et assurer l'intégrité territoriale.

4. Proposition de création d'un Conseil économique, social et environnemental moldave

4.1 Afin d'encourager les progrès de la société civile vers davantage dialogue et de consultation, le CESE recommande la création d'un CESEM, à l'instar de ce qu'il s'est passé dans d'autres pays de la région. Une étude des diverses expériences européennes permettra de dégager une voie propre à la Moldavie.

4.2 Le projet de CESEM répondra à un besoin de structuration de la société civile et renforcera son influence et sa pertinence. La multiplication actuelle de structures ad hoc donne un cadre souple et expérimental mais leur permanence est incertaine et leur fonctionnement fragile. La juxtaposition des positions des partenaires sociaux et des mouvements associatifs ou ONG fait que celles-ci sont moins lisibles dans le débat public.

4.3 Le CESEM offrirait une contribution intéressante pour œuvrer en faveur du consensus sur les choix de société, en permettant une prise en compte des différents intérêts dans le modèle de développement. Un travail en commun fondé sur la concertation doit se construire autour des trois piliers du développement durable. C'est également une démarche importante pour une stratégie viable de réintégration de la Transnistrie.

4.4 Un CESEM permet de garantir l'indépendance des analyses, en mettant celles-ci à l'abri des querelles partisans et de l'origine des ressources tout en permettant la confrontation des points de vue. En outre il conviendra également d'y traiter des questions de lutte contre les discriminations selon le sexe, l'origine ou la religion.

4.5 Un CESEM de Moldavie répondrait à un besoin d'évaluation des politiques publiques en lien avec la reprise de l'acquis communautaire. Cette institution pourrait accueillir le comité de suivi de l'accord commercial en relation avec le comité économique et social européen.

Bruxelles, le 11 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle de la société civile dans l'accord commercial multipartite entre l'UE, la Colombie et le Pérou»

(2012/C 299/08)

Rapporteur: **Giuseppe IULIANO**

Le Comité économique et social européen a décidé, le 19 janvier 2012, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

"Le rôle de la société civile dans l'Accord commercial Multipartite entre l'UE, la Colombie et le Pérou".

La section spécialisée "Relations extérieures", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 11 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 139 voix pour, 4 voix contre et 8 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Dès lors qu'il n'a pas été possible de mener à leur terme les négociations en vue d'un accord d'association avec l'ensemble des pays qui forment la région andine, l'UE a choisi d'avancer, à la demande de la Colombie et du Pérou, dans l'édification de nouvelles relations commerciales avec ces deux pays. Les négociations se sont terminées en mai 2010, l'accord commercial multipartite (ACM) ayant été paraphé par les trois parties le 24 mars 2011 et signé officiellement le 13 avril 2011. Le texte est actuellement à l'examen devant le Parlement européen, qui devra décider de son approbation ou de son rejet, sans qu'il y ait de possibilité d'introduire des amendements. Au stade actuel de la procédure, le Comité économique et social européen (CESE) présente son évaluation et une série d'orientations adressées à tous les acteurs concernés afin qu'ils en tiennent compte en cas d'approbation et de ratification de l'accord ⁽¹⁾.

1.2 Le CESE considère qu'un ACM entre l'UE, la Colombie et le Pérou peut être un instrument positif aussi bien pour l'Europe que pour les pays andins concernés. L'Équateur et la Bolivie seraient éventuellement disposés à retourner à la table des négociations. L'ACM peut contribuer à générer la croissance, la compétitivité et le travail décent, le commerce étant un mécanisme important pour soutenir le développement et lutter contre la pauvreté. Toutefois, ses incidences économiques, sociales et environnementales doivent être évaluées avec soin, en toute transparence et de manière globale, dans l'intérêt de l'ensemble des parties. À cet égard, la société civile peut et doit jouer un rôle fondamental.

1.3 L'insuffisance de dialogue avec la société civile organisée des parties concernées dans le cadre du processus de négociation de cet ACM a été signalée. Pour combler cette lacune a posteriori et associer la société civile à ce dialogue d'une manière institutionnalisée, le CESE propose, après en avoir débattu durant sa récente mission au Pérou et en Colombie, avec des partenaires institutionnels et de la société civile organisée des deux pays, la création d'un **Comité consultatif mixte**

(CCM) composé de représentants de la société civile européenne, péruvienne et colombienne, qui ait des fonctions consultatives sur les sujets touchant aux droits de l'homme, au développement durable et à l'évaluation des impacts sectoriels de l'accord multipartite. Le CCM déterminera l'ensemble des questions devant faire l'objet d'un suivi ⁽²⁾, pourra être consulté sur ces sujets à la demande des parties signataires ou émettre des avis, des recommandations ou des études de sa propre initiative. Sauf disposition contraire convenue de commun accord, le CCM se réunira une fois par an avec l'organisme représentant les parties à l'accord. Cette réunion du CCM sera compatible avec celle ouverte à l'ensemble de la société civile et de la citoyenneté prévue à l'article 282 de l'accord. Le CCM pourra négocier avec les parties la possibilité d'établir des indicateurs d'impact sectoriel concernant la mise en œuvre de l'accord.

Les mécanismes approuvés dans le cadre de précédents accords de l'UE avec d'autres pays et régions du monde peuvent servir de référence pour la mise en œuvre d'un espace consultatif de cette nature.

1.4 Le CESE considère qu'il est important de renforcer la collaboration entre le Parlement européen et les Parlements colombien et péruvien et salue la résolution approuvée par le Parlement européen, qui pourrait déboucher sur la mise en route de mécanismes parlementaires de suivi simultané des engagements pris. Ceci concerne, en particulier, ceux qui ont trait à la situation des droits de l'homme, à l'agenda sur le travail décent de l'OIT sur les conditions de travail et syndicales, à l'égalité entre les hommes et les femmes, à l'immigration légale assortie de garanties, aux accords sur la protection de l'environnement et à la possibilité de mettre en œuvre, concernant les voies de recours, une commission de règlement des litiges.

1.5 Le CESE estime qu'un organe consultatif de cette nature permettra d'inclure la participation de la société civile à l'ACM, d'institutionnaliser les consultations, d'avoir une influence sur

⁽¹⁾ L'accord multilatéral multipartite (ACM) devra être ratifié par les 27 parlements des États membres de l'Union et par les parlements de la Colombie et du Pérou.

⁽²⁾ Comme établi, par exemple, dans le Plan d'action sur les droits du travail inclus dans l'accord entre la Colombie et les États-Unis et dans le SPG+.

leur déroulement, de relever les défis qui ne manqueront pas de se poser, de garantir une communication fluide et directe avec les responsables de la mise en œuvre de l'accord et de formuler des recommandations spécifiques sur les conséquences positives ou négatives de son application.

1.6 En mai 2012, une délégation du CESE s'est rendue en visite en Colombie et au Pérou. Le bilan de la mission fut positif, en raison du nombre et du niveau des parties interviewées et de l'intérêt de l'information recueillie; cela a permis de tenir compte des positions de la société civile des deux pays dans le cadre présent avis et de formuler la proposition de création d'un comité consultatif mixte de la société civile pour le suivi de l'ACM. Le présent avis analyse les principaux problèmes touchant la Colombie et le Pérou, qui devront faire l'objet d'un suivi de la part des organisations de la société civile (OSC).

2. Observations générales

2.1 L'Union européenne entretient avec la région andine et, en particulier, avec la Colombie et le Pérou, des relations économiques et commerciales de plus en plus denses, comme en témoigne le fait qu'elle est devenue le deuxième partenaire commercial des pays andins, après les États-Unis. Le commerce entre l'UE et les pays andins a connu une croissance significative tout au long de la dernière décennie: les flux bilatéraux ont augmenté, passant de 9,1 milliards d'euros en 2000 à 15,8 milliards d'euros en 2007, soit un taux de croissance annuelle moyen de 8,25 %⁽³⁾. En 2010, le commerce bilatéral de marchandises entre l'UE, la Colombie et le Pérou se chiffrait à quelque 16 milliards d'euros.

2.2 Les parties signataires de l'accord commercial ont noué des liens qui dépassent le cadre économique, pour s'étendre à des domaines tels que le dialogue politique, la culture, l'éducation et la science, entre autres. L'UE a accompagné les processus de transition démocratique et a contribué à la défense des droits fondamentaux, en prenant des engagements de solidarité dont le CESE se félicite et qu'il partage.

2.3 L'ACM a pour antécédent l'"Accord de dialogue politique et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Communauté andine et ses pays membres, d'autre part", signé en 2003, ainsi que les droits et obligations respectifs contractés par les parties en tant que membres de l'Organisation mondiale du commerce⁽⁴⁾.

2.4 L'ACM permettra l'entrée de biens et de produits des parties sur les marchés nationaux de leurs partenaires avec une réduction sensible des droits de douane. Les secteurs industriels de la Colombie et du Pérou verront une flexibilisation des critères d'importation imposés à nombre de leurs produits

faisant l'objet de normes plus restrictives dans le cadre du SPG+⁽⁵⁾. Des changements ont été négociés dans plusieurs secteurs, dont la pétrochimie, les plastiques, les textiles et la confection, les produits de la pêche, les bananes, le sucre et le café. De même, il sera important de suivre les conséquences de l'application de l'ACM pour les secteurs agricoles des parties, sur des questions telles que les dénominations d'origine, les clauses de sauvegarde, les mécanismes de stabilisation sectoriels, qui devront faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation. Le Comité se félicite des références à l'importance du commerce pour un développement durable et à la promotion d'un commerce juste et équitable⁽⁶⁾.

2.5 L'économie informelle atteint des niveaux élevés aussi bien au Pérou qu'en Colombie, l'un de ses effets les plus graves étant le niveau élevé de travail informel enregistré dans les pays andins, ce qui amène le Comité à exprimer sa préoccupation concernant les normes du travail en Colombie et au Pérou. La situation des jeunes et des femmes est particulièrement difficile, le chômage et les conditions de recrutement et de travail frappant plus durement ces groupes. Les études d'impact doivent inclure une perspective de genre et prêter attention à la situation de l'emploi chez les jeunes, vu que ces groupes sont confrontés à des défis spécifiques⁽⁷⁾. Par ailleurs, le CESE réitère le besoin que soient décidées et mises en route des actions concrètes et efficaces pour l'élimination progressive du travail des enfants, phénomène inquiétant présent dans les deux pays.

2.6 La situation des droits de l'homme, y compris les droits du travail et syndicaux, en Colombie et au Pérou suscite de profondes inquiétudes au sein de la population colombienne et péruvienne, ainsi que de la société civile européenne. Le CESE se félicite que la clause établie à l'article premier de l'ACM indique clairement que la violation des principes démocratiques et des droits fondamentaux peut entraîner la suspension temporaire ou définitive de l'accord. De même, le CESE salue l'engagement des parties à respecter les conventions fondamentales de l'OIT visées à l'article 269, paragraphe 3 du document⁽⁸⁾, et espère qu'elles seront respectées pendant toute la durée d'application de l'accord.

2.7 Le CESE a fait part à plusieurs reprises de la manière dont il envisageait le déroulement des négociations des accords commerciaux. De son point de vue, les accords bilatéraux doivent être compatibles avec le multilatéralisme⁽⁹⁾. Le CESE estime que les négociations bilatérales ne doivent pas amener l'UE à réduire ses exigences en matière sociale, d'emploi et d'environnement. Il convient de tenir dûment compte de ces dimensions, au même titre que de la dimension économique, tout comme il convient de rechercher des mécanismes en vue de les harmoniser au moment d'appliquer les accords.

⁽³⁾ Évaluation de l'impact sur la durabilité du commerce élaborée à la demande de la Commission européenne par Development Solutions, Centre for Economic Policy Research et par l'université de Manchester, 2009.

⁽⁴⁾ Ainsi, les objectifs des protocoles sur les droits de l'homme, UE-Colombie, (2009) ratifiés lors de la sixième réunion ordinaire du mécanisme de dialogue sur les droits de l'homme, qui s'est tenue à Bogotà le 30.01.2012.

⁽⁵⁾ Système de préférences généralisées plus.

⁽⁶⁾ Articles 271 et 324 de l'ACM.

⁽⁷⁾ REX/248 "Négociations en vue de la conclusion de nouveaux accords de commerce – Position du CESE", 2008, rapporteur: J. PEEL et E. PICHE-NOT.

⁽⁸⁾ "Chaque partie s'engage à promouvoir et appliquer effectivement dans ses lois et ses pratiques sur l'ensemble du territoire les normes fondamentales du travail reconnues au niveau international, telles qu'elles ressortent des conventions fondamentales de l'OIT", article 269, paragraphe 3, de l'ACM.

⁽⁹⁾ REX/248, CESE 773/2008.

2.8 Par ailleurs, de l'avis du CESE, l'expérience tend à prouver qu'un rôle actif de la société civile durant l'application des accords permet d'identifier des partenaires potentiels importants dans les pays concernés, d'établir des relations bénéfiques pour toutes les parties et de faciliter la résolution d'éventuels différends. La demande d'une dimension sociale dans les accords négociés ou en voie de négociation de l'UE, est une position bien établie du Comité, qu'il a exposée dans de précédents avis ⁽¹⁰⁾.

2.9 Dans de précédents avis, le CESE s'est déjà félicité de la décision de l'UE d'élaborer des **études d'impact de développement durable (EID)** afin que des propositions puissent être présentées et que des mesures correctrices susceptibles de maximiser les effets positifs et de minimiser les éventuels effets négatifs d'un accord commercial puissent être adoptées. Le CESE réitère sa demande que la société civile soit pleinement associée à l'élaboration des EID, de manière à garantir les engagements souscrits, à minimiser les risques et à renforcer les possibilités offertes par une ouverture commerciale ⁽¹¹⁾.

2.10 Le CESE ne saurait passer sous silence le fait que la négociation de l'accord avec la Colombie et le Pérou a fait l'objet de critiques et de questions de la part des organisations sociales et du mouvement syndical dans les pays parties à ladite négociation ⁽¹²⁾. Le CESE partage en particulier la préoccupation suscitée par le manque de consultation de la société civile au cours du processus de négociation. C'est la raison pour laquelle il salue l'adoption d'une résolution, par le Parlement européen, qui souligne l'importance d'établir des mécanismes de monitoring et de suivi auxquels participent des représentants de la société civile durant l'application de l'accord ⁽¹³⁾.

2.11 Relayant le point de vue de la société civile, le Comité considère que les accords commerciaux doivent faciliter des changements qui, entre autres aspects, favorisent le développement de la responsabilité sociale des entreprises, exigent que les entreprises européennes appliquent les mêmes pratiques professionnelles que celles qui sont en vigueur dans leur pays d'origine, créent des emplois de qualité et assortis de garanties, encouragent le développement de la négociation collective, permettent de surveiller de près l'exploitation des ressources naturelles, contribuent à affaiblir l'économie et le travail informels. Ces accords doivent par ailleurs contribuer à mettre fin aux violations des droits de l'homme, aider à lutter contre la pauvreté et les inégalités sociales et permettre d'améliorer les conditions de vie des populations, en particulier de leurs pans les plus défavorisés.

2.12 Le CESE considère que l'ACM contient des articles, dont l'article premier (droits de l'homme), l'article 282 (participation

des organisations de la société civile) ou l'article 286 (études d'impact), qui ouvrent la voie aussi bien à une participation institutionnalisée, représentative et autonome, à composition réduite, des organisations de la société civile des deux parties ⁽¹⁴⁾, moyennant la création d'un Comité consultatif mixte, qu'à un forum ouvert à l'ensemble de la société civile péruvienne, colombienne et européenne.

2.13 Le CESE espère que cet ACM aidera les pays signataires à faire face aux problèmes socio-économiques les plus urgents, tels que la pauvreté, les inégalités sociales et la violence, et qu'il permettra d'améliorer les conditions de vie de leurs populations, en particulier des moins favorisées. À cet égard, il considère qu'il est indispensable que les sociétés civiles des trois parties puissent participer activement à son application et à l'évaluation de ses effets.

2.14 Au mois de mai 2012, une délégation du CESE s'est rendue en visite en Colombie et au Pérou. Le bilan de cette mission s'est avéré positif, en raison du nombre et du niveau des parties interviewées et de l'intérêt de l'information recueillie; cela a permis de tenir compte des positions de la société civile des deux pays dans le cadre présent avis et de formuler la proposition de création d'un comité consultatif mixte de la société civile pour le suivi de l'accord. Cette mission a permis de constater l'état actuel des problèmes sociaux, économiques et du travail dans les deux pays ainsi que la méfiance des OSC (à l'exception des organisations d'employeurs qui soutiennent cet accord dans les deux pays) à l'égard de la capacité de leurs propres gouvernements et de l'accord à contribuer à leur résolution. Cette mission a mis en évidence l'écart entre la vision des gouvernements, qui affirment avoir organisé de vastes consultations et d'autres activités d'information, et la perception qu'en ont les OSC ⁽¹⁵⁾.

2.15 Le présent avis met en exergue certaines des principales problématiques des deux pays visés par l'accord qui devront être suivies par les OSC des parties concernées. En Colombie, c'est la question des droits de l'homme qui est soulignée, avec des aspects aussi bien positifs que négatifs, les violations des droits syndicaux, l'état d'application de la loi sur les indemnisations aux victimes et la restitution des terres, et le problème de l'impunité. Au Pérou, l'analyse porte sur la situation socioprofessionnelle, surtout dans les mines, ainsi que les questions du travail des enfants, de l'émigration vers l'Europe et des droits des peuples indigènes.

2.16 Le CESE appelle les parties intéressées à établir, après avoir consulté la société civile, de préférence par le biais du CCM, un plan d'action complémentaire à l'ACM transparent et contraignant relatif aux droits de l'homme, de l'environnement et du travail. Il convient que ce plan d'action énonce des objectifs clairs, assortis de repères temporels et axés sur les résultats dans chacun des domaines précités. Le CESE partage à cet égard l'avis du Parlement européen tel qu'exprimé au point 15 de sa résolution du 13 juin 2012.

⁽¹⁰⁾ "Le CESE considère essentiel d'inclure une dimension sociale dans un accord d'association qui vise à aller au-delà des aspects commerciaux et poursuit l'objectif global de renforcer la cohésion sociale". REX/315, rapporteur J. M. ZUFIAUR, 2011.

⁽¹¹⁾ REX/313, CESE 818/211 "Études d'impact de développement durable (EID) et politique commerciale de l'Union européenne", 2011 (rapporteur: E. PICHENOT).

⁽¹²⁾ Message au Parlement européen de la Confédération européenne des syndicats, de la Confédération syndicale internationale-CSI, de la Confédération syndicale des travailleurs et travailleuses des Amériques et du Conseil des syndicats mondiaux (février 2012). Position de la CGT colombienne sur l'accord commercial UE-Colombie (février 2012).

⁽¹³⁾ Résolution du Parlement européen sur l'ACM Union européenne, Colombie, Pérou, approuvée le 13 juin 2012.

⁽¹⁴⁾ Le CESE, du côté européen.

⁽¹⁵⁾ Le rapport et programme de la mission figurent à l'annexe B.

3. Colombie

3.1 *Les droits de l'homme: zones d'ombre et zones de lumière*

3.1.1 En août 2010, un nouveau gouvernement est entré en fonction, dirigé par le président Santos qui a entrepris un changement de cap en matière de droits de l'homme. Le vice-président est A. GARZÓN, ancien secrétaire général de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) et ancien ministre du travail, lequel préconise, en cohérence avec sa trajectoire, une politique de renforcement du dialogue social national. La position du président Santos dans le domaine des droits de l'homme diffère de celle défendue par le gouvernement de son prédécesseur, A. URIBE. En lieu et place d'une ligne dure qui a fait courir des risques réels aux défenseurs des droits de l'homme, le gouvernement a baissé le ton et fait des gestes allant dans le sens de la promotion du dialogue. Il a reconnu pour la première fois l'existence d'un conflit armé intérieur et semble s'engager dans la voie d'une résolution définitive de ce dernier.

3.1.2 La Colombie souffre des conséquences d'un grave conflit intérieur qui secoue le pays depuis plus de 60 ans. Un conflit armé dont les différents acteurs sont à la fois source et protagonistes de la violence; malgré les efforts consentis par le gouvernement, comme le reconnaît Amnesty International, la situation demeure très complexe ⁽¹⁶⁾.

3.1.3 Le groupe de guérilleros le plus ancien du continent, les FARC, sévit toujours en Colombie. Tant ce mouvement que l'Armée de libération nationale continuent d'enrôler des enfants soldats – garçons et filles – qu'elles utilisent dans le conflit armé et de semer dans de nombreux endroits des mines antipersonnel, outre le fait qu'ils sont financés grâce aux liens établis avec les narcotrafiquants. La Colombie est, après la République démocratique du Congo, le pays qui compte le plus grand nombre d'enfants soldats ⁽¹⁷⁾.

3.1.4 Entre 1,5 et 3 millions de personnes ont été déplacées hors de leur zone habituelle de résidence et de travail. Les FARC ont annoncé en février 2012 la suspension de la pratique de la prise d'otage, libérant dix otages militaires. Elle retient toutefois en otage un nombre indéterminé de civils ⁽¹⁸⁾.

3.1.5 Pendant toutes ces années, en particulier depuis les années 70, ce conflit a vu la mort de milliers de paysans, travailleurs, syndicalistes, enseignants, défenseurs des droits de l'homme, dirigeants d'organisations sociales au niveau des quartiers, communal et rural, entre autres victimes. Selon la *Escuela Nacional Sindical*, ONG reconnue pour son travail en défense des droits de l'homme et syndicaux, plus de 2 900 syndicalistes

auraient été assassinés depuis 1986. Le trafic de drogue est toujours une activité illégale très présente, avec des réseaux sur tout le territoire national et des ramifications à l'échelle internationale. Les tentatives d'éradication du phénomène manu militari ont souvent contribué à accélérer la spirale de la violence. De nombreux membres des forces armées et de sécurité ont été accusés par des organismes des droits de l'homme nationaux et internationaux d'assassiner des personnes supposées faire partie de la guérilla, que l'on appelle les "faux positifs" ⁽¹⁹⁾.

3.1.6 Dans le contexte actuel de la société colombienne, les femmes sont toujours victimes d'inégalité et de discrimination. L'inégalité entre les femmes et les hommes touche la sphère familiale, dans laquelle on enregistre des niveaux de violence domestique élevés; ce phénomène touche aussi la sphère économique, où l'on déplore un taux de chômage féminin élevé, une proportion croissante de femmes travaillant dans le secteur informel (57 %) et la persistance des écarts salariaux entre les femmes et les hommes; enfin, dans la sphère politique, les femmes sont très faiblement représentées aux niveaux supérieurs du pouvoir décisionnel.

3.1.7 Selon des rapports des centrales syndicales du pays (CUT-CTC-CGT), le dialogue social, fortement affaibli sous les gouvernements antérieurs, n'a pas encore enregistré de changements suffisants qui marqueraient une tendance positive. Les confédérations font valoir que le manque de dialogue social a contribué à une baisse du taux de syndicalisation, qui est passé de 14 % à 4 %. Il y a lieu de rappeler que la situation des droits syndicaux en Colombie est, depuis quelques années, sous l'étroite surveillance de l'OIT ⁽²⁰⁾; cette organisation a réalisé de nombreuses missions d'enquête et dispose dans ce pays d'une unité permanente chargée d'assurer le suivi des violations des droits de l'homme, du travail et syndicaux. En 2011, 29 dirigeants syndicaux et militants au moins ont été assassinés. Dans de nombreux cas, les responsables sont des paramilitaires "démobilisés". Dix autres ont été la cible de tentatives d'assassinat. D. Aguirre, secrétaire général du syndicat national des coupeurs de canne, fut assassiné le 27 avril 2012, portant à sept le nombre de syndicalistes assassinés dans l'année.

3.1.8 Il est toutefois un élément positif qu'il faut mentionner, à savoir le renforcement des effectifs de la FGN (parquet général de la nation) chargée de faire la lumière sur ces crimes et délits. En outre, à l'initiative de la FGN, le Congrès national a approuvé une réforme de l'article 200 du Code pénal permettant d'étendre les peines de prison et les amendes à toute personne qui empêcherait ou perturberait une réunion ou l'exercice du droit du travail ou se rendrait coupable de représailles sur des personnes exerçant légitimement leur droit de grève, de réunion ou d'association ⁽²¹⁾. En janvier 2012, la FGN et la *Escuela Nacional Sindical*, ont conclu un accord pour échanger leurs informations et progresser sur la voie d'une méthodologie unifiée de définition, recensement et documentation de crimes commis contre des membres d'organisations syndicales.

⁽¹⁶⁾ Déclaration d'Amnesty International à la 19^e session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, 2012, Genève.

⁽¹⁷⁾ Rapport 2012 de l'organisation du Tribunal international pour l'enfance touchée par la guerre et la pauvreté <http://www.tribunalinternacionalinfancia.org>.

⁽¹⁸⁾ Le 28.04.2012, contredisant sa promesse, elles ont pris en otage le journaliste français R. LAGLOIS, pour le libérer quelques semaines plus tard.

⁽¹⁹⁾ Le droit colombien qualifie ces actes d'homicides de personnes protégées.

⁽²⁰⁾ Source: rapports successifs de la Commission d'application des normes, de conférences internationales du travail, de l'OIT.

⁽²¹⁾ Rapport reçu de l'ambassade de Colombie à Bruxelles sur les actions du parquet général, mars 2012.

3.1.9 Toutefois, malgré l'apaisement du climat de violence dans le pays, des actes de terrorisme sont toujours à déplorer: en effet, le jour même de l'entrée en vigueur du traité de libre-échange avec les États-Unis, le 15 mai 2012, un attentat était commis contre l'ex-ministre Hoyos, coûtant la vie à ses deux gardes du corps et faisant 49 blessés.

3.1.10 La loi sur les victimes et la restitution des terres. Approuvée en 2011, cette loi reconnaît l'existence d'un conflit armé et les droits des victimes. Elle prévoit pour les survivants de violations des droits de l'homme un droit à la réparation y compris quand elles sont perpétrées par des agents de l'État. Son application a été jusqu'à présent irrégulière et incomplète mais elle est le signe d'un changement important pour les victimes auxquelles on ne reconnaissait jusqu'ici aucun droit. Durant la mission réalisée par le CESE, certaines organisations de la société civile ont dénoncé l'existence de menaces proférées à l'encontre de personnes ou de communautés qui ont obtenu la question de la restitution de leurs terres. Le ministère de l'agriculture a informé la délégation du CESE de la formation de magistrats à la restitution des terres adjudgées par des recours abusifs. Ces derniers ont permis d'acquérir des terres à des prix dérisoires, provoquant le déplacement forcé des paysans qui en étaient propriétaires; ces terres ont très souvent été destinées à la culture illicite de drogues. Par ailleurs, une protection est offerte aux familles ayant réintégré des terres confisquées sous la pression de la guérilla, qui cherchait de la sorte à contrôler les territoires.

3.1.11 L'impunité, un problème endémique en Colombie. Certaines avancées ont été réalisées concernant des investigations essentielles en matière de droits de l'homme, y compris celles liées aux scandales de la "parapolitique", qui ont révélé l'existence de liens illégaux entre des législateurs et des groupes paramilitaires. Plus de 120 anciens membres du Parlement ont fait l'objet d'une enquête et près de 40 ont été déclarés coupables⁽²²⁾. Mais, en février 2012 la procureure générale de la nation⁽²³⁾, chargée des principaux dossiers de corruption et de cas impliquant des paramilitaires, des narcotrafiquants et des guérilleros, activement engagée pour mettre un terme à l'impunité, a été démise de ses fonctions. Les investigations ont révélé l'existence de liens entre le DAS (Département administratif de sécurité) et les paramilitaires et sa responsabilité directe dans de nombreux cas de menaces et assassinats de défenseurs des droits de l'homme, de magistrats, de journalistes, de syndicalistes et d'avocats⁽²⁴⁾. En octobre 2011, le gouvernement a annoncé la dissolution du DAS et la création d'un nouveau service de renseignements.

3.1.12 Le gouvernement a proposé une réforme controversée de l'article 221 de la Constitution, en vertu de laquelle la justice pénale militaire aurait le contrôle initial sur les enquêtes menées sur d'éventuelles violations en matière de droits de l'homme commises par les forces de sécurité. Cette réforme établirait la

présomption que tous les délits commis par des membres de la force publique au cours d'opérations et/ou de procédures auraient un "lien avec l'exercice de leur fonction" et relèverait à ce titre, tout du moins en première instance, de la juridiction militaire. À plusieurs occasions, la Commission interaméricaine des droits de l'homme et les Nations unies ont signalé le manque d'impartialité et d'indépendance de la justice militaire, ce qui enlève toute crédibilité à ses décisions⁽²⁵⁾. Les forces armées et de sécurité colombiennes ont été à plusieurs reprises accusées d'exécutions extrajudiciaires et le bureau du Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme en Colombie a estimé que plus de 3 000 personnes ont été victimes de ces assassinats perpétrés par des agents de l'État entre 2004 et 2008. Depuis lors, de tels cas sont en nette diminution mais cette pratique n'a pas totalement disparu⁽²⁶⁾. Plusieurs organisations nationales et internationales ont demandé au président Santos de retirer l'amendement proposé⁽²⁷⁾.

3.1.13 Contrastant avec les points de vue antérieurs, le secteur de l'entreprise s'est dit convaincu, lors des entrevues, que l'accord favorisera l'instauration d'une économie légale, la formalisation du travail, le respect des droits de l'homme et de l'environnement et qu'il contribuera à réduire les indicateurs de violence.

4. Pérou

4.1 Au cours de la dernière décennie, la pauvreté a diminué, mais selon les données de la Banque mondiale⁽²⁸⁾, 15 % de la population vivent toujours avec moins de deux dollars par jour. Les différences entre régions urbaines et rurales restent considérables. Par conséquent, la croissance s'est traduite jusqu'à ce jour par une distribution très irrégulière des revenus. Les revenus moyens (et, partant, la consommation privée) ont augmenté, mais pas suffisamment, et en 2010 ils équivalaient à 404 USD.

4.2 Situation du travail salarié et des syndicats. En 2009, presque 73 % des salariés ne disposaient pas de contrats de travail, 7 % avaient des contrats permanents et 20 % des contrats temporaires⁽²⁹⁾. L'OIT a signalé en 2011 l'augmentation du travail informel et du sous-emploi, la chute du salaire minimum réel et un niveau très élevé de travail des enfants (42 %). Le Pérou connaît un boom des exportations agricoles, qui n'a pas encore eu de répercussions véritablement bénéfiques pour les travailleurs de ce secteur. En 2008, avant l'éclatement de la crise internationale, quelque 200 000 travailleurs ont été embauchés. Durant le premier semestre 2011, l'on a pu constater une consolidation de la reprise. Le taux d'emplois salariés atteignait un niveau historiquement élevé. Mais dans ce secteur, les journées peuvent être cumulatives, les rémunérations sont inférieures au salaire minimum habituel⁽³⁰⁾, les heures supplémentaires sont moins bien payées et les contrats temporaires prédominent⁽³¹⁾.

⁽²²⁾ En février 2011, l'ancien sénateur Mario URIBE, ancien président du congrès et cousin du président Álvaro URIBE, a été déclaré coupable de coopération avec les paramilitaires.

⁽²³⁾ L'élection de M^{me} V. MORALES a été annulée pour vices de forme présumés dans le cadre de la procédure de nomination.

⁽²⁴⁾ En septembre 2011, J. N. COTES, qui a dirigé le DAS de 2002 à 2005, a été déclaré coupable d'avoir mis les services de renseignements au service des groupes paramilitaires ainsi que de l'assassinat en 2004 d'un professeur d'université.

⁽²⁵⁾ Rapport sur la Colombie, Commission interaméricaine des droits de l'homme.

⁽²⁶⁾ Rapport mondial sur les droits de l'homme, Human Rights Watch.

⁽²⁷⁾ Lettre au président Santos, Human Rights Watch, 09.02.12.

⁽²⁸⁾ Indicateurs de développement dans le monde, Banque mondiale, 2011.

⁽²⁹⁾ Données du ministère du travail du Pérou.

⁽³⁰⁾ La rémunération quotidienne y varie entre 8,84 et 10 USD, tandis que le salaire minimum vital mensuel s'élève à 259,61 USD.

⁽³¹⁾ Le secteur de l'huile de palme est un exemple frappant de l'utilisation inadéquate des contrats intermittents.

4.3 Le CESE se félicite des engagements pris concernant le respect des conventions fondamentales de l'OIT et de l'Agenda sur le travail décent, mais réitère l'importance que les sociétés civiles organisées péruvienne et européenne participent au suivi de son application. Un critère essentiel du travail décent est le **dialogue social**, soit la participation des organisations d'employeurs et des syndicats dans le cadre des négociations collectives. Celle-ci est très importante car elle complète la législation en vue d'améliorer les conditions de travail. À cet égard, l'échange d'expériences liées au dialogue social est une autre tâche que le CESE recommande de formaliser.

4.4 **Le travail des enfants au Pérou** est depuis bien longtemps un sujet de préoccupation pour la société civile péruvienne. Il est particulièrement important dans le domaine de l'extraction minière, où il inclut la présence de filles. Les statistiques officielles ne reflètent pas l'ampleur réelle du phénomène et ne peuvent donc servir qu'à titre de référence. Selon des données de l'IPEC-OIT⁽³²⁾ dans deux familles de mineurs sur trois, les jeunes de moins de 18 ans travaillent dans l'un des segments de l'extraction minière, du traitement ou du transport de matériel. Bien que ne travaillant pas habituellement dans les profondeurs de la mine, les filles sont de plus en plus engagées dans des activités à l'intérieur de la mine et s'occupent des communications entre la mine et l'extérieur. L'OIT souligne que l'élimination du travail des enfants dans les mines contribuerait à encourager la réalisation de changements technologiques, à améliorer la protection sociale et à accroître les opportunités éducatives des mineurs d'âge concernés. La participation de la société civile est fondamentale dans ce processus progressif. L'UE a pris des engagements concrets concernant le travail des enfants avec ses partenaires commerciaux et les entreprises de l'UE opérant sur d'autres continents. Les questions liées à la responsabilité sociale des entreprises, ainsi que les droits du travail et les droits de l'homme ne s'arrêtent pas aux frontières européennes. Pendant toute la durée d'application de l'accord multilatéral, il y aura lieu de renouveler ces engagements et d'en évaluer l'impact sur la situation actuelle du travail des enfants.

4.5 **L'immigration péruvienne dans l'UE.** Selon l'institut national des statistiques et de l'informatique⁽³³⁾, il est estimé qu'entre 1990 et 2009, le nombre de péruviens ayant émigré dans le reste du monde s'élevait à 2 038 107 personnes. Après l'Espagne (avec près de 200 000 résidents péruviens), l'Italie est l'un des pays ayant accueilli le plus grand nombre de Péruviens ces dernières années⁽³⁴⁾. Le CESE considère que l'immigration légale assortie de garanties constitue un élément positif et enrichissant. Le mécanisme de suivi qui sera établi dans le cadre de l'accord multilatéral avec la participation de la société civile, devra assurer le suivi de la situation des droits de l'homme des immigrés et la prévention du trafic illégal.

4.6 **Droits des peuples indigènes.** Le CESE prend note de l'entrée en vigueur de la Loi de consultation préalable, adoptée en 2011⁽³⁵⁾. Cette loi, qui reconnaît les droits des peuples indigènes, peut contribuer à l'inclusion sociale et à faire en sorte que les populations natives puissent enfin bénéficier des avantages de la démocratie. Elle est le fruit de l'effort de nombreux acteurs sociaux et, en particulier, des populations indigènes elles-mêmes, qui n'ont cessé de réclamer une législation garantissant le respect effectif de l'obligation de consultation. La pleine application de la loi témoignera du respect des obligations contractées par le Pérou au titre de la Convention n° 169 de l'OIT.

4.7 Le gouvernement d'Ollanta Humala Tasso est entré en fonction en 2011, devant faire face à des défis considérables et suscitant d'importantes attentes. La signature d'un ACM avec l'UE peut contribuer à relever ces défis et à traduire les attentes en certitudes de changement positif, à condition toutefois que l'on ne considère pas que la simple signature de l'accord suffira à produire les changements escomptés. Le CESE souhaite exprimer dans le présent avis son intention de contribuer à l'amélioration des relations entre l'UE et le Pérou à l'avenir, avec la participation de la société civile péruvienne, conformément aux mécanismes de suivi et d'évaluation d'impact qui seront décidés. Comme il l'a déjà dit en de précédentes occasions, le CESE réitère qu'il est essentiel que ces structures de participation de la société civile soient représentatives et indépendantes du pouvoir exécutif.

Bruxelles, le 11 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽³²⁾ Programme de l'OIT pour l'éradication du travail des enfants: www.ilo.org.

⁽³³⁾ Pérou: statistiques de l'émigration internationale de Péruviens et immigration d'étrangers, 1990 – 2009, Lima: 2010.

⁽³⁴⁾ Depuis 2011, l'UE finance le projet PERÚ MIGRANTE (Pérou migrant).

⁽³⁵⁾ Loi n° 29785 sur le droit à la consultation préalable des populations indigènes ou natives reconnue dans la Convention 169 de l'OIT.

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

(2012/C 299/09)

Rapporteur: **M. Carlos TRIAS PINTÓ**

Lors de la session plénière du 19 janvier 2012, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son Règlement intérieur, le Comité économique et social européen a décidé d'élaborer un avis d'initiative sur le thème

"Coopératives et développement agroalimentaire"

(avis d'initiative).

La section spécialisée "Agriculture, développement rural, environnement", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 11 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 144 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Dans la recherche d'un modèle économique plus durable, le mouvement coopératif constitue une alternative concurrentielle et efficace, qui présente de nouvelles solutions aux déséquilibres de la chaîne de valeur du secteur agroalimentaire et peut promouvoir à son tour l'emploi ainsi que les chaînes alimentaires locales, la sécurité alimentaire, la participation sociale et le comportement responsable.

1.2 Il est nécessaire d'entreprendre des réformes structurelles dans les marchés actuels de produits agroalimentaires, conformément aux défis identifiés dans la stratégie Europe 2020 et dans d'autres initiatives de l'UE. Les réseaux de distribution traditionnels n'ont pas la transparence qui convient pour la formation des prix, ce qui entraîne de graves déséquilibres quant à la capacité de négociation de ses acteurs, préjudiciable aux producteurs et aux consommateurs (premiers et derniers maillons de la chaîne). De même, une distribution inefficace sur le plan énergétique (notamment dans le cas de l'entreposage frigorifique hors saison des denrées alimentaires fraîches et leur transport vers des marchés très éloignés du lieu de production) engendre des coûts environnementaux superflus.

1.3 La réorganisation du marché devrait s'orienter vers un concept circulaire, favorisant le raccourcissement des circuits de distribution pour mieux faire correspondre au sein de réseaux l'offre à une demande promue depuis ses unités les plus basiques dans un contexte d'innovation et d'avancées techniques.

1.4 Grâce à leurs principes et valeurs identitaires, les coopératives participent à l'instauration de relations commerciales équitables et synergiques qui contribuent au rééquilibrage de la chaîne de valeur agroalimentaire, en conjuguant les différents intérêts en jeu, en optimisant la valeur partagée et en renforçant la durabilité des modes de production et de consommation.

1.5 Le CESE invite par conséquent les institutions européennes à promouvoir les conditions nécessaires au soutien du modèle coopératif, au moyen de l'adoption de politiques de l'Union qui envisagent les mesures adéquates dans les domaines juridique, économique, fiscal, technique, etc., de telle sorte que son développement harmonieux soit assuré.

2. Introduction

2.1 Le modèle coopératif favorise l'amélioration de l'écosystème entrepreneurial de l'Union européenne, plus particulièrement la démocratie économique, et contribue ainsi au nécessaire changement de modèle de production.

2.2 L'année 2012, déclarée par l'ONU "Année internationale des coopératives", fournit le cadre idéal pour réfléchir au rôle des coopératives dans la création d'un nouveau moteur de croissance durable et inclusive susceptible de faire émerger de la crise actuelle une économie sociale de marché hautement concurrentielle ⁽¹⁾.

2.3 Le secteur coopératif dans l'UE est, dans la réalité, très divers. Certaines coopératives développent une activité commerciale qui ne se différencie en rien de celle de leurs concurrents, tandis que d'autres associent leur activité commerciale à des positions "politiques" en faveur des consommateurs, de l'environnement, etc., intégrées à leurs stratégies d'information ou de vente. Il convient aussi d'opérer une distinction entre les coopératives placées au début de la chaîne de valeur (production) de celles situées en fin de chaîne (consommation), qui fonctionnent souvent sans coordination entre elles.

2.4 La réforme structurelle des marchés visant à permettre la réalisation d'un modèle de production et de consommation durables exige de rééquilibrer la chaîne de valeur agroalimentaire ⁽²⁾, en donnant aux regroupements d'exploitations agricoles en général et aux coopératives en particulier une fonction de régulation et d'intégration qui permette de mener à bien les ajustements et les changements nécessaires, et tout cela au moyen du dialogue et de l'interaction entre les secteurs.

2.5 Cette approche contribue à l'élaboration des prises de positions exprimées par le CESE en la matière et cherche à répondre aux défis futurs auxquels devront faire face les

⁽¹⁾ Communication de la Commission "Acte du marché unique" COM(2011) 206 final.

⁽²⁾ Communication de la Commission relative au plan d'action sur la consommation et la production durables et à une politique industrielle durable COM(2008) 397 final.

politiques communautaires dans la perspective de la stratégie Europe 2020, la nouvelle politique agricole commune, le plan d'action pour une consommation, une production et une industrie durables et l'Acte pour le marché unique.

2.6 En ce sens, il y a lieu de souligner que le présent avis d'initiative se fonde sur le principe d'une croissance intelligente, durable et inclusive reposant sur la connaissance, une économie à faible intensité de carbone⁽³⁾, l'employabilité et la cohésion sociale et territoriale.

2.7 Enfin, cette approche contribue à d'autres aspects transversaux qui revêtent une grande importance pour les politiques communautaires, tels que par exemple les questions liées à la souveraineté et à la sécurité alimentaire, à l'équilibre territorial et à la préservation des chaînes alimentaires locales⁽⁴⁾, à l'entrepreneuriat social, à la protection des droits et des intérêts des consommateurs ainsi qu'à la participation directe de la société civile organisée dans le domaine agroalimentaire⁽⁵⁾.

3. Observations du CESE

3.1 Diagnostic du marché actuel

3.1.1 Le fonctionnement du marché devrait garantir la fourniture de produits du type et de la qualité souhaités par les consommateurs. Cela nécessite que les signaux que donnent ceux-ci soient transmis tout au long de la chaîne et arrivent sans distorsions aux producteurs. Malheureusement, le marché d'aujourd'hui se caractérise fréquemment par sa linéarité – ce qui empêche tout retour d'information positif – et par un degré de complexité qui dénature sa mission aux dépens de sa véritable tâche, laquelle consiste à fournir ses produits à la population de la manière la plus satisfaisante possible.

3.1.2 Les consommateurs demandent de plus en plus des produits sûrs, durables, issus d'un mode de production innovant, responsable et respectueux de l'environnement, avec des conditions de travail et de bien-être animal adéquates. Il convient en outre de ne pas oublier que les denrées alimentaires les moins onéreuses doivent également être prises en compte, étant donné que le prix continue d'être un facteur déterminant pour la décision d'achat. Malheureusement, la chaîne de valeur agroalimentaire ne transmet pas l'information pertinente entre les différents maillons (production primaire, confection, stockage, distribution et vente).

3.1.3 Les circuits de commercialisation ont conduit à distendre la relation entre fournisseurs et consommateurs et ont rendu plus difficile la transparence des opérations, ce qui a eu pour résultat de sous-évaluer les coûts de production et de faire que les prix payés aux producteurs demeurent souvent en deçà des seuils minimum nécessaires à leur survie économique.

3.1.4 À son tour, le faible pouvoir de négociation et les situations de dépendance captive dans lesquelles se trouvent les acteurs soumis à des prix injustes par rapport à leur activité aggravent le déséquilibre qui caractérise la chaîne agroalimentaire⁽⁶⁾, perpétuant ainsi un comportement aberrant du marché.

3.1.5 Par conséquent, l'analyse du marché actuel – nécessaire pour pouvoir le réformer – conduit au diagnostic suivant: fragmentation de l'offre, concentration de la distribution et inconsistance de la demande. Un tel contexte est favorable au développement de la spéculation.

3.1.6 Rappelons que l'étape de la distribution comporte en outre des impacts environnementaux et sociaux découlant de la durée du temps de transport sur les longues distances, de l'entreposage frigorifique prolongé, de la délocalisation des entreprises, etc.

3.2 Vers un marché plus coopératif: une approche reposant sur de nouveaux modes de production et de consommation durables

L'identité des coopératives est forgée par les valeurs de la démocratie, de l'égalité, de l'équité, de la solidarité, de la transparence et de la responsabilité sociale. L'Alliance coopérative internationale a établi sept principes auxquels elles doivent adhérer: "adhésion volontaire et ouverte à tous; pouvoir démocratique exercé par les membres; participation économique des membres; autonomie et indépendance; éducation, formation et information; coopération entre les coopératives et engagement envers la communauté"⁽⁷⁾.

Un marché coopératif du secteur agroalimentaire est un marché qui repose sur le mouvement coopératif, fonctionnant sur la base de l'offre et de la demande en matière agroalimentaire ainsi que sur les rapports de réciprocité ou de bénéfice mutuel et la recherche d'une chaîne de valeur plus juste et efficace en termes économiques et socio-environnementaux. Il s'agit en définitive de configurer le marché comme un jeu à somme positive, dans lequel tous les acteurs sont gagnants en maximisant la création de valeur partagée par le biais de la constitution d'alliances et d'engagements à long terme entre les acteurs principaux (les producteurs et les consommateurs), dans le cadre de conditions équitables de concurrence loyale. L'on peut résumer comme suit les aspects clés de la réorganisation du marché conformément aux prémisses exposées dans le présent avis d'initiative:

3.2.1 **Inversion de la "pyramide de production"** selon une approche coopérative transnationale dont la masse critique garantirait l'échelle et la portée nécessaires. Partant du producteur individuel ou familial, il y a lieu de promouvoir les regroupements ou les coopératives de base – élément dynamisant de l'économie rurale – en les intégrant à des structures plus grandes – réseaux régionaux et pôles concurrentiels – qui rapprochent les agriculteurs des segments des circuits de commercialisation ayant une plus grande valeur ajoutée. Cette architecture de type coopératif permettra de maximiser les rendements et d'assurer la diversité de la demande, en raccourcissant les circuits de commercialisation entre les nœuds de production et les nœuds de consommation⁽⁸⁾. De même, l'intégration coopérative⁽⁹⁾ assure une traçabilité plus grande tout au long du processus, que ce soit dans le domaine de la qualité ou dans celui de la formation des prix, ce qui entraîne une optimisation des ressources et une efficacité accrue.

⁽³⁾ Avis CESE "Feuille de route: vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050" JO C 376 du 22.12.2011, pp. 110-116.

⁽⁴⁾ Nations unies, Assemblée générale "Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation", Olivier de Schutter (A/HRC/19/59 – 26 décembre 2011).

⁽⁵⁾ Conclusions du président NILSSON lors de la conférence "De quoi manger pour tous – Vers un contrat planétaire".

⁽⁶⁾ Avis CESE "Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe" JO C 48 du 15.02.2011, p. 145.

⁽⁷⁾ Avis CESE "Coopératives et restructuration". JO C 191 du 29.06.2012 p. 24-30.

⁽⁸⁾ Communication de la Commission "Politique intégrée des produits" COM(2003) 302 final.

⁽⁹⁾ À cet égard, en tant que forme d'entreprise émergente, la **coopérative intégrale** ou **société coopérative d'intérêt collectif** s'affirme comme une entreprise qui produit des biens et des services afin de subvenir aux besoins collectifs d'un territoire donné, grâce à la mobilisation commune des acteurs concernés.

3.2.2 **Retour coopératif social.** Les bénéfices obtenus dans le cadre du réseau de coopératives reviennent aux coopératives participantes, ce qui augmente les chances de celles-ci de renforcer leur position sur le marché, conduit à une amélioration de l'employabilité, à un accès aux ressources de base plus universel et à des conditions plus favorables aux producteurs et aux consommateurs et favorise l'émergence de synergies dans le nouvel environnement de relations commerciales.

3.2.3 **Concentration de la demande** ⁽¹⁰⁾. Les coopératives de consommateurs, de même que la promotion de réseaux de consommateurs qui regroupent la demande des citoyens, devraient permettre de faciliter l'accès aux produits à des prix plus avantageux et de meilleure qualité. Le contact direct avec les producteurs se construit progressivement depuis les marchés locaux et de proximité et permet de perfectionner peu à peu les transactions commerciales virtuelles sur internet. Cette mise en œuvre coïncide avec les objectifs exprimés par les principales organisations d'agriculteurs et de coopératives agroalimentaires de l'Union européenne: "L'objectif consiste à promouvoir/soutenir les initiatives des agriculteurs qui vendent directement leurs produits au consommateur final (par exemple: ventes directes dans l'exploitation agricole, via des coopératives agricoles, sur des marchés locaux, via des plateformes ou des entreprises collectives sous contrôle du producteur)" ⁽¹¹⁾.

3.2.4 **Modèle circulaire** ⁽¹²⁾ **de marché** sur la base du raccourcissement des circuits de commercialisation. Si l'on veut contrecarrer le poids excessif des acteurs qui n'ajoutent aucune valeur à la chaîne de commercialisation des produits agroalimentaires, il y a lieu de promouvoir le choix de circuits de commercialisation qui rapprochent le plus possible les unités de production des unités de consommation, en comprenant celles-ci, respectivement, comme les producteurs primaires et les consommateurs finaux ⁽¹³⁾. L'on facilitera ainsi l'émergence de "boucles de marché" permettant un ajustement des moyens et des coûts entre les besoins de la population et les ressources de production, évitant ainsi des excédents ou des déficits susceptibles de faire fluctuer les prix de manière artificielle. Tout cela aboutira à un fonctionnement plus juste, transparent et équilibré de la chaîne d'approvisionnement en produits alimentaires, qui contribuerait à supprimer nombre de pratiques abusives et déloyales qui mettent en péril une concurrence véritable.

3.2.5 **Nouvelles technologies** ⁽¹⁴⁾. L'innovation technologique constitue la pierre angulaire sur laquelle repose le concept d'un marché plus coopératif, que ce soit dans le développement novateur des technologies de production agroalimentaire ou dans l'infrastructure logistique nécessaire pour optimiser l'efficacité des processus de communication dans la mise en œuvre de réseaux intelligents de production, de distribution et de consommation (en tant que formes d'organisation qui ont un degré élevé d'auto-organisation et de flexibilité évolutive et la capacité d'apprendre à agir de manière à atteindre leurs

objectifs). Le caractère viral, l'interopérabilité et la connectivité mutuelle de ces réseaux dans un environnement numérique permettront ainsi de remplacer des intermédiaires inutiles. Par conséquent, les nouvelles technologies devront être les outils permettant de configurer un processus qui conduise à une plus grande efficacité collective, en appliquant l'innovation aux chaînes alimentaires et à leur valeur de transformation.

3.3 Comment parvenir à un marché plus coopératif

La transformation globale autour de la production et de la consommation responsable et durable doit être envisagée comme une réalité comportant des acteurs multiples, dans laquelle chaque groupe d'intérêts peut exercer, mais aussi recevoir des influences dans l'exercice de l'activité coopérative (la "coresponsabilité sociale du mouvement coopératif"). Une question stratégique dont il faudra tenir compte lors de la promotion de modèles de consommation et de production coopératives et inter-coopératives, sera de prévoir des instruments et des mécanismes institutionnels permettant d'insérer le modèle en créant les conditions lui permettant d'entrer en concurrence avec la chaîne de valeur conventionnelle. Un certain nombre de considérations peuvent être utiles pour la prise de décisions en la matière, notamment:

3.3.1 **Adoption de mesures dans le cadre des politiques de l'UE.** Il y a lieu de promouvoir, au moyen de la réforme du cadre juridique et d'une politique adéquate d'incitations, des mesures de soutien à la promotion de coopératives par le biais d'agences de développement, de crédit financier, etc., des mesures d'intégration et d'internationalisation coopérative, des mesures de cohésion et d'innovation sociale et des mesures de renforcement des partenariats entre les institutions publiques et les petites et moyennes entreprises, les coopératives, les associations de consommateurs ou d'autres organismes.

3.3.2 **Marchés publics coopératifs** ⁽¹⁵⁾. Les progrès réalisés ces dernières années dans le cadre des achats publics "verts" et, plus récemment, dans l'adoption de critères à caractère éthique dans les procédures de passation des administrations publiques ont eu un effet important sur la projection sociale et économique des actions mises en œuvre dans un objectif de durabilité et de coopération. L'exemplarité dont sont crédités les marchés publics, de même que l'importance du volume d'acquisition en jeu constituent sans aucun doute un instrument de promotion indispensable pour atteindre les objectifs fixés. Stimuler la circulation des flux du marché entre les administrations publiques et les réseaux de coopératives peut être déterminant pour l'émergence d'un nouveau modèle de production et de consommation durable.

3.3.3 **Marques de qualité** ⁽¹⁶⁾. Les marques de qualité sont des instruments indirects de promotion qui certifient l'origine, les caractéristiques et les attributs des produits commercialisés en faisant valoir dans ce cas précis la valeur ajoutée que constitue l'élément social qui accompagne la production coopérative ("marque coopérative"). Cette image de marque offre une notoriété et permet aux regroupements d'exploitations agricoles de passer d'une orientation de production à une orientation de marché.

3.3.4 **Transparence et information des consommateurs** ⁽¹⁷⁾. La transparence, en liaison avec des campagnes de sensibilisation et de prise de conscience citoyenne concernant la

⁽¹⁰⁾ Communication de la Commission: "La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir" COM(2010) 672 final.

⁽¹¹⁾ La politique agricole commune après 2013. Réaction des agriculteurs et des coopératives agricoles de l'UE aux propositions législatives de la Commission (COPA-COGECA, 2012).

⁽¹²⁾ Salcedo Aznal, Alejandro. "¿Sociedad de consumo o redes de consumidores? Esbozo para un análisis social del consumidor actual" (Société de consommation ou réseaux de consommateurs? Ébauche pour une analyse sociale du consommateur actuel) (2008).

⁽¹³⁾ Communication de la Commission relative au plan d'action pour une consommation et production durables et pour une politique industrielle durable COM(2008) 397 final.

⁽¹⁴⁾ Avis CESE "Le modèle agricole communautaire: qualité de production et communication aux consommateurs en tant qu'éléments de compétitivité" JO C 18 du 19.01.2011, p. 5.

⁽¹⁵⁾ Communication de la Commission: "Une nouvelle stratégie européenne 2011-2014 pour la responsabilité sociale des entreprises (RSE)" COM(2011) 681 final.

⁽¹⁶⁾ Communication de la Commission "La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir" COM(2010) 672 final.

⁽¹⁷⁾ Communication de la Commission relative au plan d'action pour une consommation et une production durables et pour une politique industrielle durable COM(2008) 397 final.

prise de décision d'achat dans le cadre d'un marché coopératif, notamment en ce qui concerne la qualité et la traçabilité, constitue un facteur d'équilibre dans la chaîne de valeur qui aboutit à une symétrie plus grande de l'information et à une action coordonnée entre la production et la consommation – nécessaires à l'efficacité d'un modèle fondé sur la durabilité – en mettant en rapport, dans le temps et dans l'espace, l'offre et la demande dans l'intégration des processus de commercialisation respectifs. Il y a lieu également de donner la priorité aux regroupements de consommateurs ainsi qu'aux réseaux conduisant à la concentration de la demande finale des produits agroalimentaires.

3.3.5 Éducation et formation à l'entrepreneuriat social et au mouvement coopératif ⁽¹⁸⁾. Bien qu'il s'agisse d'un instrument clairement proactif dont l'effet n'est pas immédiat, il est toutefois fondamental pour la consolidation des changements effectués sur le marché. La connaissance et l'assimilation des principes coopératifs dans les établissements scolaires créent non seulement une attitude précoce favorable envers ce modèle coopératif et envers la coopération comme source de confiance, mais permettent également de diffuser ces pratiques auprès des parents en prescrivant à ces derniers des modèles de consommation en rapport avec les actions proposées. À cet égard, l'on insistera plus particulièrement sur la promotion de l'esprit d'entreprise parmi les jeunes, afin de promouvoir et de motiver le démarrage et le renforcement de coopératives, que ce soit lors de la phase de production ou aux étapes de la commercialisation et de la consommation. Tout cela sera sans aucun doute facilité par la connaissance, l'échange et la diffusion des bonnes pratiques des coopératives.

3.3.6 Traitement fiscal différencié ⁽¹⁹⁾. À cet égard, il faut qu'une fiscalité plus équitable permette d'orienter la consommation vers une utilisation plus efficace des ressources ⁽²⁰⁾, afin de mieux prendre en compte le contenu de chaque produit sur le plan de ses incidences socio-environnementales et de sa valeur ajoutée sociale apportée par l'approche coopérative. Quel que soit le cadre fiscal spécifique, les incitations fiscales et les aides compensatoires figurent parmi les instruments les plus directs et potentiellement les plus porteurs pour parvenir aux objectifs fixés. Comme le montrent les expériences réalisées dans divers États membres, l'adoption d'un traitement fiscal différencié promeut autonomie et indépendance financière mais, tout comme certaines des initiatives déjà proposées, nécessite une analyse d'impact préalable.

3.3.7 Mise en œuvre technologique. Le progrès technologique et son accès universel constituent le meilleur moyen de

donner une impulsion en vue de la réalisation des objectifs établis. À cet égard, il y a lieu d'insister sur les initiatives suivantes: la recherche et l'innovation appliquée à la production agroalimentaire, la création de nouveaux espaces et de canaux de commercialisation et enfin, la certification de qualité progressive par le biais, d'une part, de l'attribution de points supplémentaires en fonction de la valeur nutritionnelle, des garanties d'approvisionnement et d'autres bénéfices publics, et d'autre part, du retrait de points en fonction par exemple des externalités négatives sociales et environnementales, notamment de manière à pouvoir utiliser des critères tels que la santé et la sécurité alimentaire, l'empreinte écologique ou sociale, et de sorte que ceux-ci soient en outre valorisés par les consommateurs en fonction du prix et des coûts de production et de distribution correspondants. La mise en œuvre de cet instrument de certification nécessite le concours d'éléments tels que la téléphonie intelligente, des applications informatiques spécifiques et des réseaux sociaux.

3.4 Avantages compétitifs du marché coopératif

Outre les avantages évidents d'un modèle fondé sur la durabilité et la coopération économique et sociale, le marché coopératif contribue à apporter toute une série d'avantages compétitifs, ce qui se répercute sur certains aspects capitaux pour les politiques communautaires dans les domaines suivants:

3.4.1 sur le plan économique: un accès permanent et sûr des produits agricoles aux marchés, le financement durable, les investissements socialement responsables, la dynamisation du marché, la défense de la concurrence, la protection des droits et des intérêts des consommateurs, etc.

3.4.2 sur le plan social: l'aménagement du territoire, le développement rural et l'inclusion, le patrimoine culturel, l'identité locale et régionale, la souveraineté et la sécurité alimentaires, l'absence de surproduction et la possibilité d'accéder aux denrées alimentaires, la traçabilité sociale des produits, la non délocalisation des entreprises, la garantie de salaires décents et l'amélioration des conditions de travail, la responsabilité sociale et la consommation responsable, la santé dans la communauté et des modes de vie sains, la participation directe des citoyens à la prise de décision des institutions qui les représentent, etc.

3.4.3 et sur le plan environnemental: les économies d'énergie, la préservation des écosystèmes, l'empreinte écologique, l'agroécologie, l'utilisation rationnelle et responsable des matières premières et des ressources naturelles, le cycle de vie des produits agroalimentaires, la création d'emplois "verts" comme stratégie de diffusion du marché, etc.

Bruxelles, le 11 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ Communication de la Commission: "Initiative pour l'entrepreneuriat social Construire un écosystème pour promouvoir les entreprises sociales au cœur de l'économie et de l'innovation sociales" COM(2011) 682 final.

⁽¹⁹⁾ Avis CESE "La diversité des formes d'entreprises" JO C 318 du 23.12.2009, pp. 22-28.

⁽²⁰⁾ COM(2011) 571 final et avis "Promotion de modes de production et de consommation durables au sein de l'UE" JO C 191 du 29.06.2012, p. 6.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Révision des lignes directrices de 1994 et 2005 sur l'aviation et les aéroports dans l'UE» (supplément d'avis)

(2012/C 299/10)

Rapporteur: **M. KRAWCZYK**

Corapporteur: **M. WENNMACHER**

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

"La révision des lignes directrices de 1994 et 2005 sur l'aviation et les aéroports dans l'UE."

La Commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 11 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 143 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions

1.1 La Commission européenne envisage de réexaminer, d'une part, les lignes directrices de 1994 sur l'application des articles 92 et 93 du traité CE aux aides d'État dans le secteur de l'aviation et, d'autre part, les lignes directrices de l'UE de 2005 sur le financement des aéroports et les aides au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux (lignes directrices ci-après dénommées lignes directrices pour l'aviation).

1.2 Depuis 2005, les États membres s'abstiennent de notifier à la Commission de nombreux cas dans lesquels des aéroports ou des collectivités locales ont effectivement accordé des subventions.

1.3 Le CESE partage dès lors l'avis des principales parties prenantes qui estiment que la révision des lignes directrices actuelles pour l'aviation est indispensable et doit être réalisée sans retard afin de permettre de créer des conditions de concurrence réellement équitables. Le développement des aéroports régionaux, qui est important pour la croissance économique et la cohésion territoriale, exige que les aides d'État soient régies par des règles claires.

1.4 Le CESE estime nécessaire de réaliser une étude qui présentera la situation actuelle en matière d'aides d'État et de mesures similaires, dans le cadre de la mise en œuvre des lignes directrices pour l'aviation. En plus d'une analyse des pratiques actuelles dans ce secteur, une telle étude devra fournir des informations sur les montants et les types d'aides accordées, leur impact sur le développement économique réel et leurs effets quantitatifs et qualitatifs sur l'emploi.

1.5 Dans ses recommandations relatives à la révision des lignes directrices pour l'aviation et présentées au chapitre 5 du présent avis, le CESE:

— souligne la nécessité d'un cadre juridique de l'UE normalisé qui s'applique à l'ensemble du secteur de l'aviation, empêche les pratiques incontrôlées en matière de subventions et garantit des conditions de concurrence équitables pour tous les opérateurs du marché, y compris au niveau local,

— convient, qu'en règle générale, les investissements privés ne peuvent pas être considérés comme des aides d'État; mais en même temps, un opérateur du secteur public peut agir comme un investisseur privé si l'investissement est justifiable du point de vue commercial,

— recommande que les aides d'État à l'investissement dans les infrastructures aéroportuaires ainsi que les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes ne puissent être octroyées que dans des cas strictement définis et soient limitées en fonction de la période et de l'intensité,

— marque son accord sur la nécessité d'une divulgation complète des aides disponibles pour les aéroports et les transporteurs, de même que les conditions dans lesquelles des aides pourraient avoir été versées,

— appelle à continuer à encourager le dialogue social et à éviter le dumping social dans ce secteur,

— souligne l'importance d'une mise en œuvre correcte des lignes directrices; il y a un intérêt extrême à les faire respecter,

— appelle à l'élaboration d'une politique à long terme dans le domaine du développement des aéroports régionaux. Les lignes directrices pour l'aviation ne peuvent être appliquées avec succès que si l'on s'entend sur des priorités d'action claires pour le développement des aéroports régionaux.

2. Introduction

2.1 Au cours des deux dernières décennies, le secteur du transport aérien dans l'UE a connu une série de transformations, principalement dues à la libéralisation du marché puis à l'apparition de transporteurs à bas coûts. S'il est vrai que le marché unique de l'aviation a permis à un plus grand nombre de citoyens européens d'avoir les moyens de voyager en avion, grâce à l'apparition de nouvelles compagnies aériennes, à la création d'aéroports régionaux supplémentaires et à la baisse

des tarifs, il reste que cette évolution a eu un impact non négligeable sur l'emploi et les relations du travail dans cette branche d'activité.

2.2 En 1994, dans le contexte de la libéralisation du marché des services de transport aérien, la Commission a adopté les premières lignes directrices de l'UE sur l'aviation, lesquelles contenaient des dispositions sur l'évaluation des aides sociales et des aides à la restructuration accordées aux compagnies aériennes, le but étant de mettre en place des conditions de concurrence équitables pour les transporteurs aériens. Elle les a complétées en 2005 par des lignes directrices sur le financement public des aéroports et les aides d'état au démarrage de services de transport aérien au départ d'aéroports régionaux.

2.3 La Commission européenne envisage de revoir, d'une part, les lignes directrices de 1994 sur l'application des articles 92 et 93 du traité CE relatifs aux aides d'État dans le secteur de l'aviation et, d'autre part, les lignes directrices communautaires de 2005 sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux.

2.4 Un certain nombre de transporteurs européens "en réseau" (compagnies traditionnelles qui, pour la plupart, sont membres de l'Association des compagnies européennes de navigation aérienne - AEA) affirment être confrontés depuis quelques années à un nouveau type de concurrence, à savoir celle exercée par des transporteurs ayant la possibilité de percevoir des aides non négligeables des collectivités et des aéroports locaux. Selon la position adoptée par les transporteurs de l'AEA, ces subventions sont illégales et constituent des exemples flagrants d'aides d'État entraînant une grave distorsion de la concurrence sur le marché européen des transporteurs aériens.

2.5 L'Association européenne des compagnies aériennes à bas coûts (European Low Fares Airline Association - ELFAA) affirme quant à elle que la consolidation accrue opérée par les compagnies en réseau, dans l'optique plus particulière d'accroître le trafic sur leurs plateformes de correspondance ("hubs"), a réduit les possibilités qu'ont les régions et leurs aéroports de mettre en place une offre plus étendue de connexions directes ("de point à point"). Dans de nombreux cas, les compagnies à bas coûts représentent la seule perspective de croissance pour les aéroports régionaux du marché européen. Le récent élargissement de l'UE a ouvert de nouveaux segments de marché qui, pour bon nombre d'entre eux, se fondent largement sur le modèle commercial des transports à bas coûts pour développer et maintenir les flux de trafic. Selon l'ELFAA, ces liaisons présentent des avantages économiques et sociaux du point de vue de la cohésion européenne et du développement régional.

2.6 Depuis 2005, les États membres s'abstiennent de notifier à la Commission de nombreux cas dans lesquels des aéroports ou des collectivités locales avaient accordé des subventions; les lignes directrices pour l'aviation de 2005 n'ont pas entraîné la mise en place de régimes nationaux définissant avec précision les conditions d'octroi des aides; plus grave encore peut-être, dans les rares cas qui ont été notifiés et pour lesquels la Commission a engagé une procédure formelle, il a fallu, au mieux, attendre longtemps pour obtenir une décision, de nombreux autres cas restant en suspens. Cette situation a contribué à l'instauration d'une forme d'impunité et de laissez-faire.

2.7 Le désengagement (financier direct) croissant de l'État, transférant aux régions et aux collectivités locales la mission de superviser, de gérer et de financer ces infrastructures essentielles, a contribué à renforcer l'image de l'aéroport en tant que moteur de développement économique au niveau régional. De plus en plus, les autorités régionales considèrent l'aéroport comme un outil majeur de développement de l'économie locale.

2.8 À l'heure actuelle, la Commission est saisie d'un nombre important de plaintes dans ce secteur, déposées par d'anciennes compagnies nationales contre les compagnies à bas coûts et vice versa. Depuis 2005 néanmoins, le nombre de cas notifiés à la Commission reste plutôt faible par rapport à l'important développement des aéroports régionaux dans l'UE.

2.9 Les principaux résultats de la consultation publique organisée par la Commission mettent en évidence le besoin:

- de simplification des lignes directrices et d'une plus grande transparence,
- de soutien pour une application renforcée des règles relatives aux aides d'État destinées aux compagnies aériennes et aux aéroports,
- de nouvelles catégories de règles afin d'éviter que la concurrence ne soit faussée entre les aéroports partageant une même zone de rayonnement,
- de davantage de clarté et de prévisibilité en ce qui concerne les règles s'appliquant aux aides à l'investissement (des définitions claires des critères financiers).

2.10 Le CESE partage dès lors l'avis des principales parties prenantes qui estiment que la révision des lignes directrices pour l'aviation actuelles est indispensable et doit être réalisée sans délai afin de pouvoir créer des conditions de concurrence réellement équitables. Le développement des aéroports régionaux, qui est important pour la croissance économique et la cohésion territoriale, exige que les aides d'État soient régies par des règles claires.

2.11 Le CESE estime nécessaire de réaliser une étude qui présentera la situation actuelle en matière d'aides d'État et de mesures similaires dans le cadre de la mise en œuvre des lignes directrices pour l'aviation. Plus particulièrement, afin d'évaluer dans quelle mesure les pratiques actuelles provoquent, ou non, une distorsion de la concurrence entre les aéroports comme entre les compagnies aériennes, l'étude devrait fournir des informations détaillées sur le montant et le type de l'aide accordée, ses effets réels sur le développement et l'efficacité de l'économie et son impact sur l'emploi, du point de vue quantitatif et qualitatif.

2.12 La crise économique que connaît le monde aujourd'hui, et notamment la pression budgétaire toujours plus forte qui s'exerce dans l'Union européenne et dans les États membres, pourrait remettre en question la politique actuelle en matière d'aides d'État en faveur du développement des aéroports régionaux. Il apparaît nécessaire de mieux comprendre dans quelle mesure le modèle économique actuel de fonctionnement des aéroports régionaux est viable à long terme. Comme l'attestent les discussions actuelles sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020, l'important défi à relever consiste à réaliser davantage dans l'UE avec moins de ressources. De toute évidence, cette réalité s'applique aussi au secteur examiné dans le présent avis.

3. Le marché

3.1 On dénombre environ 460 aéroports utilisés par l'aviation commerciale dans les États membres de l'UE. En 2010, environ 60 % des aéroports de l'UE étaient fréquentés par moins d'un million de passagers.

3.2 Le marché du transport aérien a évolué de manière spectaculaire ces dernières années: les compagnies aériennes à bas coûts ont mis au point de nouveaux modèles économiques intégrés fondés sur les aéroports régionaux et ont conquis des parts de marché substantielles. Dans le même temps, les anciennes compagnies nationales ont, pour la plupart, achevé leur processus de restructuration, consolidant leur présence en Europe.

3.3 En 2005, les compagnies aériennes à bas coûts détenaient 25 % du marché intra-européen, part qui s'est renforcée pour atteindre 39 % en 2010. S'il n'est tenu compte que des liaisons de point à point, cette part de marché passe à 43 %. De 2008 à 2010, les compagnies aériennes en réseau, membres de l'AEA, ont enregistré des pertes conséquentes sur leurs opérations intra-européennes; en dépit de résultats positifs sur les vols longs courriers (1 milliard d'euros en 2008, 100 millions en 2009 et 1,1 milliard en 2010), le bénéfice général avant intérêts et charges financières était négatif en raison des pertes subies par le secteur des vols intra-européens de courte distance.

3.4 L'Association européenne des compagnies aériennes à bas coûts affirme que, sur la base des tendances actuelles et des plans de remplacement des flottes aériennes, les compagnies à bas coûts devraient s'implanter encore davantage sur le marché pour assurer entre 45 et 53 % de l'ensemble des vols intra-européens d'ici 2020. Pour ce qui est des vols de point à point, la part de marché des compagnies à bas coûts devrait atteindre entre 50 et 60 %. Au cours de la dernière crise, ces compagnies n'ont pas subi de pertes aussi importantes que les transporteurs aériens en réseau.

3.5 Les compagnies à bas coûts sont nettement prédominantes en matière de trafic régional de point à point. Parmi elles, trois transporteurs détiennent plus de 52 % de ce marché alors que les trois plus grandes compagnies en réseau ne représentent que 22 % du marché du trafic intérieur en réseau. Si l'on considère conjointement a) l'augmentation de la part des compagnies à bas coûts sur le marché des liaisons intra-européennes et b) la proportion croissante de vols régionaux de point à point par rapport aux liaisons traditionnelles entre plateformes de correspondance, il peut être conclu que, si l'offre est plus étendue de nos jours, une partie de celle-ci (à savoir les liaisons de point à point) n'est assurée que par un nombre restreint de concurrents.

3.6 À l'exception des grandes plateformes de correspondance européennes et des aéroports régionaux les plus importants, un grand nombre d'aéroports régionaux européens ne peuvent être considérés comme économiquement viables si l'on tient compte du coût réel des infrastructures. Nombreux sont ceux qui, compte tenu de leur petite taille, ne peuvent supporter ces coûts, lesquels sont alors financés par l'intermédiaire d'autres fonds, souvent de niveau régional. Dans bien des cas, ces aéroports devraient cesser leur activité s'ils devaient assumer le coût réel des infrastructures.

3.7 Il importe de garder à l'esprit que l'Europe sera confrontée à un manque de capacités aéroportuaires au cours des prochaines années. L'étude d'EUROCONTROL intitulée "Challenges of growth" (les défis de la croissance), datée de 2008, et de récentes prévisions à long terme publiées en 2010 font état de l'insuffisance des capacités des aéroports

européens face à la croissance du trafic attendue d'ici 2030 (16,9 millions de vols, soit 1,8 fois plus qu'en 2009). Selon ces rapports, qui font autorité, il est alarmant de constater qu'en dépit d'une augmentation prévue de 41 % des capacités du réseau aéroportuaire européen d'ici 2030, 10 % de l'ensemble des vols ne pourraient être pris en charge par manque de capacités.

3.8 Si, pour les grands aéroports, le financement externe des infrastructures ne représente pas une question d'importance majeure, il est revanche essentiel pour de nombreux aéroports régionaux qui ne peuvent réaliser d'économies d'échelle et ne disposent pas de bénéfices commerciaux leur permettant de dégager les marges nécessaires pour financer leurs infrastructures.

3.9 Le nouveau marché des liaisons de point à point constitue à la fois une chance et une cause d'incertitude pour certains aéroports régionaux, en raison de la forte volatilité du marché. Les compagnies à bas coûts, en particulier, sont en mesure de redéployer très rapidement leurs appareils et leurs équipages dans l'ensemble de l'Europe, en fonction du potentiel économique d'une nouvelle liaison avec un autre aéroport. La stabilité et la prévisibilité des revenus de ces aéroports sont donc remises en question.

3.10 La mise en œuvre des aides d'État au démarrage conformément aux lignes directrices en vigueur a déclenché une "course à l'investissement" entre les différentes régions, pour développer leurs aéroports régionaux, très souvent aussi en utilisant les fonds de l'UE. Lorsqu'un aéroport régional connaît des difficultés financières, la région en question réclame une aide supplémentaire, en faisant valoir que ces aéroports régionaux sont sous-utilisés mais représentent un coût nécessaire pour les collectivités locales.

4. Observations particulières

4.1 L'industrie du transport aérien est, à long terme, très peu rentable et elle est déjà très concurrentielle. Dans un tel environnement, même de petites subventions peuvent avoir un effet sur la concurrence; il y a donc lieu de traiter ce problème avec beaucoup de doigté.

4.2 Il convient avant tout de se demander quelle approche adopter dans le cadre de l'élaboration de nouvelles lignes directrices pour l'aviation. Il en existe plusieurs.

4.2.1 Selon l'Association européenne des compagnies aériennes à bas coûts, il est essentiel de valoriser le potentiel des aéroports régionaux si l'on souhaite poursuivre le processus de cohésion territoriale et de développement régional dans l'UE, tout en réduisant le problème de congestion des plateformes de correspondance des compagnies aériennes en réseau. Développer les aéroports régionaux revient à créer des emplois, à accroître l'activité économique dans les zones périphériques de l'UE, à réduire les émissions grâce à des connexions directes entre régions, venant se substituer aux liaisons transitant par des plateformes de correspondance, et à diminuer les émissions dues aux transports terrestres grâce à l'utilisation des aéroports locaux par les voyageurs. Selon l'ELFAA, la croissance des aéroports régionaux doit être encouragée par des lignes directrices souples sur les aides d'État, axées sur le principe de l'investisseur opérant dans une économie de marché, qui sont préférables à des règles rigides faisant obstacle à la croissance alors même qu'il existe une demande de croissance.

4.2.2 Selon l'AEA, l'objectif des nouvelles lignes directrices devrait être de protéger tous les transporteurs de l'industrie vis-à-vis d'aides financières discriminatoires et opaques accordées à

des compagnies aériennes par des aéroports régionaux ou des collectivités locales. De telles aides ne devraient être octroyées que dans des cas strictement définis et être limitées en fonction de la période et de l'intensité. Par ailleurs, elles ne pourraient être accordées qu'à titre individuel afin de respecter le principe de transparence, d'égalité de traitement et de non discrimination entre les opérateurs.

4.2.3 Selon l'ACI EUROPE (Airports Council International Europe), l'évaluation des mesures d'aides d'État devrait être guidée par le critère de la distorsion possible de la concurrence par un aéroport en termes de volume de trafic.

4.2.3.1 Exemption pour les aéroports de catégorie D (jusqu'à un million de passagers): il est généralement admis que les aéroports dont le volume de trafic se situe en-deçà d'un seuil déterminé ne sont normalement pas viables d'un point de vue commercial et peuvent nécessiter un financement public. De plus, selon l'ACI, ces petits aéroports garantissent souvent la connectivité territoriale des régions et des conurbations et, compte tenu de leur trafic limité, n'exercent généralement pas d'influence négative sur les conditions de concurrence commerciale au sein de l'UE. L'intervention de fonds public pour le développement de nouvelles infrastructures et liaisons devrait dès lors être autorisée sans notification préalable. Elle devrait toutefois cesser dès que le seuil d'un million de passagers est atteint.

4.2.3.2 Le financement public des infrastructures et le financement des aides au démarrage par les aéroports dont le volume de trafic dépasse un million de passagers doivent respecter un critère de l'investisseur privé, qui soit adapté aux besoins spécifiques du secteur aéroportuaire.

4.3 Le CESE soutient le point de vue présenté par la Commission, selon lequel, en ce qui concerne la révision de la conception générale des aides d'État relevant des lignes directrices, il faut souscrire aux principes suivants:

- il convient que la concurrence ne soit pas faussée,
- il importe de renforcer le développement et l'accessibilité des régions en continuant à créer des conditions favorables au transport aérien régional,
- il y a lieu de s'abstenir de multiplier les aéroports non rentables faisant double emploi,
- il faut éviter la création et le maintien de surcapacités.

4.4 Il convient d'encourager aussi bien le développement d'aéroports susceptibles de ne pas subir de pertes financières qu'une mobilisation accrue des investisseurs privés; d'un autre côté, le CESE comprend et approuve la nécessité d'une obligation de service public pour les services aériens d'intérêt économique, en particulier ceux desservant des régions isolées ou insulaires.

5. Recommandations

5.1 Le CESE souligne la nécessité d'un cadre juridique harmonisé dans l'UE qui s'applique à l'ensemble du secteur de l'aviation, empêche les pratiques incontrôlées en matière de subventions et garantisse des conditions de concurrence équitables pour tous les opérateurs du marché, y compris au niveau local.

5.2 En règle générale, les investissements privés ne peuvent pas être considérés comme des aides d'État. Mais en même temps, un opérateur du secteur public peut agir comme un investisseur privé si l'investissement est justifiable du point de vue commercial.

5.3 Il importe que les nouvelles lignes directrices que va proposer la Commission aient pour objectif la protection de tous les transporteurs et aéroports contre l'octroi par des collectivités régionales ou des aéroports régionaux d'aides financières discriminatoires, opaques et de nature à créer des distorsions. Les financements public ne doivent fausser la concurrence ni entre les aéroports, ni entre les compagnies aériennes. Le CESE ne considère pas que soient nécessaires au renforcement du développement régional des exemptions par catégorie pour certaines catégories d'aéroports ou de compagnies aériennes.

5.3.1 Les aides d'État à l'investissement dans les infrastructures aéroportuaires et les aides d'État au démarrage accordées aux compagnies aériennes ne devraient être octroyées que dans des cas strictement définis et être limitées en fonction de la période et de l'intensité. De plus, elles ne devraient être accordées que dans des circonstances exceptionnelles et en tenant dûment compte des principes de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination.

5.3.2 En ce qui concerne la transparence, les conditions dans lesquelles l'aide publique est offerte devraient être publiées pour que le grand public puisse en prendre connaissance. Les aides disponibles pour les aéroports et les transporteurs devraient faire l'objet d'une divulgation complète, de même que les conditions dans lesquelles des aides pourraient avoir été versées.

5.3.3 Les nouvelles lignes directrices doivent être établies par le moyen d'un ensemble de règles claires et simples, afin de garantir la sécurité juridique pour le secteur de l'aviation en Europe. Le CESE souhaite souligner l'importance d'une mise en œuvre correcte des lignes directrices; il y a un intérêt extrême à les faire respecter.

5.4 Les nouvelles lignes directrices doivent prendre en compte l'intérêt des employés et des voyageurs. Étant donné que les ressources humaines constituent un paramètre de qualité essentiel dans le domaine du transport aérien, l'industrie de l'aviation civile se doit, pour être viable à long terme, de proposer des emplois de qualité et de bonnes conditions de travail. Dans cette perspective, il importe d'y stimuler le dialogue social et d'y éviter tout dumping social.

5.5 Le CESE appelle à l'élaboration d'une politique à long terme en ce qui concerne le développement des aéroports régionaux. Les lignes directrices relatives au transport aérien ne peuvent être appliquées avec succès que si l'on s'entend sur des priorités d'action claires pour le développement des aéroports régionaux. Il appartiendra à la Commission de mettre au point cet ordre du jour politique que l'on devrait élaborer sans plus tarder.

5.6 Le CESE invite les États membres à soutenir et à s'engager fermement dans la préparation et la mise en œuvre des nouvelles lignes directrices. Les aides d'État doivent donner lieu à notification.

5.7 Il convient d'étudier de manière plus approfondie la réalisation d'une comodalité efficace entre le transport ferroviaire et aérien et de la mettre en œuvre, afin de désenclaver certains territoires et de respecter les impératifs environnementaux.

5.8 Cela est particulièrement pertinent, du fait de l'attribution des fonds de l'UE dans le nouveau cadre financier pluriannuel. Réaliser davantage avec des budgets moindres oblige à fixer des priorités claires. Le développement régional a certes une grande importance, mais il ne doit pas servir à justifier davantage le développement d'aéroports, dans les cas où il n'existe pas de possibilité de susciter une demande suffisante.

Bruxelles, le 11 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

482^e SESSION PLÉNIÈRE DES 11 ET 12 JUILLET 2012

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Restructurations et anticipation du changement: quelles leçons tirer de l'expérience récente?» (Livre vert)

COM(2012) 7 final

(2012/C 299/11)

Rapporteur: **M. PEZZINI**

Corapporteur: **M. STUDENT**

Le 17 janvier 2012, 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 intitulé:

"Restructurations et anticipation du changement: quelles leçons tirer de l'expérience récente?"

COM(2012) 7 final.

La commission consultative des mutations industrielles (CCMI), chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 11 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 134 voix pour, aucune voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) veut avant tout souligner que l'entreprise est, par définition, l'actrice principale des stratégies d'adaptation des opérateurs du marché, et qu'elle se trouve donc au centre des processus de restructuration.

1.2 Le Comité souligne le rôle important qu'à joué et que joue actuellement la Commission consultative des mutations industrielles (CCMI) dans le domaine des restructurations industrielles, en tant qu'enceinte de dialogue constructif et d'élaboration d'idées et de propositions destinées à la Commission, au Conseil et au Parlement européen.

1.3 Le CESE rappelle que les restructurations constituent, de manière générale, des processus complexes. L'anticipation des changements revient à faire en sorte que les entreprises et les

travailleurs soient prêts à relever de nouveaux défis, en réduisant au minimum l'incidence sociale des changements, en optimisant les chances de succès, en créant un climat de confiance réciproque et en associant avec détermination les partenaires sociaux et la société civile organisée.

1.4 Les travailleurs et les entreprises de l'UE doivent faire face à:

— des mutations rapides des marchés intérieurs et internationaux de référence;

— l'arrivée de nouveaux partenaires mondiaux;

— l'introduction de nouvelles applications technologiques qui accélèrent les processus d'obsolescence;

- des consommateurs de plus en plus conscients de leur rôle dans l'orientation d'une consommation et d'investissements respectueux de l'environnement et du développement durable;
- des évolutions démographiques qui accentuent le vieillissement de la main-d'œuvre;
- d'importants changements sur les marchés de l'emploi, s'accompagnant d'un dumping social massif;
- et, actuellement, à la gravité persistante de la crise économique et financière et une faiblesse manifeste de l'Europe sur les marchés mondiaux.

1.5 Le CESE estime donc que le livre vert tombe à point nommé mais espère que le lancement de ces réflexions et débats sera suivi d'éléments d'action concrète et efficace, assortis d'une approche intégrée à tous les niveaux de production, de consommation et de service. Cela requiert une interaction et un échange d'informations entre les différents niveaux de la chaîne de production et de distribution, ainsi que l'échange de bonnes pratiques en la matière et un calendrier assorti d'échéances précises pour la mise en œuvre de lignes directrices, normes et cadres de références reposant sur un ensemble de normes européennes et de valeurs communes et partagées.

1.6 Le CESE juge qu'il est fondamental, dans les processus d'anticipation et de restructuration, de valoriser le rôle des partenaires sociaux, de la société civile organisée et des consommateurs, au niveau de l'Union européenne, des États membres, des collectivités régionales et locales et des entreprises, et d'associer les responsables territoriaux et les réseaux de connaissances et de compétences.

1.7 Selon le CESE, le dialogue social, la négociation et la participation ne sont pas uniquement des valeurs fondamentales du modèle social européen, mais aussi des instruments étayant avec succès et favorisant la cohésion sociale, l'emploi de qualité, la création de postes de travail et le renforcement de l'innovation et de la compétitivité des économies européennes.

1.8 Les politiques structurelles et de cohésion de l'UE ainsi que les politiques d'innovation et de recherche devraient, de l'avis du CESE, être axées sur le soutien proactif des mécanismes d'anticipation et d'accompagnement des restructurations, afin de les transformer en systèmes gagnants, pour les travailleurs et les entreprises.

1.9 Le CESE estime essentiel que les acteurs socioéconomiques participent davantage aux organes de suivi des Fonds structurels afin de garantir le succès de la politique structurelle européenne.

1.10 Le CESE recommande que les mesures de politique structurelle soient étroitement interconnectées et coordonnées à celles visant à soutenir la recherche et l'innovation et soutiennent, au moyen d'investissements et de politiques industrielles, la transition vers une économie européenne à faible intensité de carbone.

1.11 Les programmes européens d'éducation et de formation professionnelle et continue devraient, selon le CESE, constituer des instruments privilégiés des pouvoirs publics et des entreprises pour anticiper le changement de manière proactive, parallèlement aux efforts constants des acteurs économiques, en particulier les PME et les travailleurs.

1.12 Le CESE recommande une coordination plus étroite, au niveau européen, entre les politiques et les services de la Commission, les agences et les nombreux observatoires, pour pouvoir soutenir sans équivoque et avec cohérence les choix des entreprises en restructuration. En particulier, les PME et les microentreprises éprouvant des difficultés évidentes à anticiper les restructurations devraient pouvoir bénéficier de mécanismes adéquats de soutien et de mentorat.

1.13 Le CESE rappelle que les aides d'État prévues pour soutenir l'emploi dans les entreprises touchées par les problèmes liés à la mondialisation doivent reposer sur des conditions garantissant une concurrence libre et loyale.

1.14 Enfin, le CESE demande que soit renforcée la politique européenne de soutien au développement d'exercices de prospective participatifs, au niveau territorial et sectoriel, afin de réaliser des visions communes et partagées, notamment grâce à une meilleure valorisation du territoire, de manière à créer davantage d'emplois de meilleure qualité dans des entreprises saines et compétitives.

1.15 Compte tenu de l'évolution démographique de l'Europe, le CESE juge particulièrement important que soit menée une politique active à l'égard du vieillissement et de ce que l'on appelle "le marché des seniors", de manière à adapter la production et les services à ces nouveaux débouchés.

2. Introduction

2.1 Il faudra du temps pour que l'économie européenne reprenne et sorte de la récession la plus grave ayant touché l'Europe au cours des dernières décennies. La crise soumet les finances publiques nationales et les gouvernements à de fortes pressions et provoque des rationalisations, des restructurations et des cessions d'entreprises dans l'économie réelle, avec des conséquences dramatiques sur le chômage.

2.2 Les restructurations passent par des processus complexes, qui se présentent sous des formes multidimensionnelles et impliquent des modifications de la stratégie des entreprises du point de vue de l'organisation, de la forme, des dimensions et des activités de la société.

2.2.1 C'est surtout au niveau sectoriel qu'il conviendrait de définir des objectifs économiques et opérationnels multiples, liés à la situation des marchés mondiaux et des secteurs dans lesquels l'entreprise opère.

2.3 Ce processus devrait se traduire concrètement – en tenant dûment compte des intérêts et des comportements des consommateurs – par l'anticipation des possibilités d'emploi dans les secteurs émergents, avec une attention particulière pour les PME, qui subissent les conséquences les plus graves de la crise actuelle.

2.4 L'anticipation des changements revient à faire en sorte que les entreprises et les travailleurs soient prêts à faire face aux évolutions futures, mais aussi à prévoir les restructurations nécessaires pour relever de tels défis, en réduisant au minimum l'incidence sociale des changements, en garantissant la stabilité et en réduisant les coûts, dans le respect de l'environnement et du développement durable: les plateformes technologiques européennes et les études qu'elles réalisent peuvent offrir des perspectives concrètes tant pour les travailleurs que pour les entreprises.

2.5 Au cours des deux dernières décennies, nous avons assisté à une accélération des phénomènes de repositionnement sur les marchés, de délocalisation, de réorganisation et/ou de fermetures d'unités de production, de fusions, d'acquisitions et/ou d'externalisation d'activités; cependant, au cours des quatre dernières années, en Europe, la nécessité de renforcer les capacités d'anticipation de tels processus s'est fait sentir de manière de plus en plus pressante, eu égard à la rapidité des changements et à l'urgence des restructurations, rendues nécessaires par l'aggravation de la crise économique et financière et de la crise sur les marchés. Les phénomènes tels que l'augmentation spectaculaire du commerce par internet et les ventes transfrontalières ont également **une influence** sur les marchés des différents pays.

2.6 La crise économique et financière a non seulement accéléré les processus de restructuration à différents niveaux, mais a aussi entraîné des mesures d'austérité et de réduction des dépenses publiques, et par conséquent, d'importantes pertes d'emplois dans le secteur public, et a en outre ébranlé, dans plusieurs pays, les divers systèmes d'amortissement pour les travailleurs, les communautés locales et les entreprises.

2.7 Dans le domaine des restructurations, la Commission a pour ambition d'aider à renforcer et à diffuser la culture de l'anticipation et de l'innovation en ce qui concerne la manière dont ces restructurations sont abordées: l'Union et les États membres ont une responsabilité partagée en vue d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 3 du traité sur l'Union européenne (article 145 TFUE).

2.8 Dans sa communication de 2005 sur la restructuration et l'emploi, la Commission avait déjà reconnu les problèmes liés aux coûts sociaux de la restructuration, non seulement pour les travailleurs eux-mêmes, qui sont confrontés à une incertitude croissante de leurs conditions de travail, mais aussi pour les différents secteurs de l'économie.

2.9 Si les restructurations font essentiellement l'objet de réglementations nationales et régionales, l'Union a de grandes responsabilités dans la gestion, le contrôle et l'accélération des restructurations, puisqu'elle est tenue à la fois de veiller au bon fonctionnement du cadre législatif de l'UE en matière d'information et de consultation ainsi que de protection des travailleurs⁽¹⁾ – et de jouer un rôle actif, principalement sur la base de la stratégie Europe 2020 et des obligations définies par le traité.

2.10 Si l'UE veut relever avec succès les défis posés par la crise financière et économique, la mondialisation, le changement climatique, les tendances démographiques et les inégalités croissantes découlant des coûts sociaux des programmes d'austérité, elle doit développer et renforcer des stratégies proactives, en matière d'anticipation et de gestion des restructurations, sur la base d'un cadre commun de valeurs et de pratiques conforme aux grands objectifs sociaux et économiques du traité.

2.11 Dans le cadre des "lignes directrices intégrées" Europe 2020 (adoptées par le Conseil en date du 22 avril 2012),

(1) Directive relative au comité d'entreprise européen 2009/38/CE, JO 2009, L 122; directive 2002/14/CE, JO 2002, L 80; directive 2001/23/CE, JO 2001, L 82; directive 98/59/CE, JO 1998, L 225; règlement (CE) n° 1346/2000 du Conseil, JO 2000, L 160.

l'Union et les États membres devraient donc mettre en œuvre des réformes ayant pour objectif une "croissance intelligente" guidée par la connaissance et l'innovation, prenant en compte les besoins et les comportements des consommateurs, et visant à:

- promouvoir des réformes structurelles coordonnées, qui contribuent effectivement à la croissance et à l'emploi et renforcent la compétitivité de l'Union dans l'économie mondiale;
- assurer le bon fonctionnement des marchés du travail en investissant dans des transitions réussies, en développant des compétences appropriées, en améliorant la qualité des emplois et en luttant contre le chômage structurel, le chômage de longue durée et l'inactivité;
- améliorer le climat des affaires et favoriser la création d'entreprises et d'emplois, en particulier dans l'économie verte et l'économie des seniors;
- améliorer la qualité de l'instruction, en garantissant l'accès à tous et intensifiant les rapports entre formation, monde universitaire et marché de l'emploi;
- promouvoir des modèles proactifs de bonnes pratiques, en mesure d'anticiper les restructurations d'entreprises, nécessaires dans un marché de l'emploi en transition;
- perfectionner le cadre législatif afin de promouvoir l'innovation et le transfert des connaissances dans toute l'Union;
- encourager l'esprit d'entreprise et contribuer à transformer les idées créatives en produits, services et procédés permettant de créer des emplois de qualité;
- favoriser la cohésion territoriale, économique et sociale;
- mieux gérer les enjeux spécifiques de la société européenne et mondiale.

2.12 Le soutien à la restructuration des entreprises et des secteurs passe par un système d'alerte (Cf. l'Observatoire européen des restructurations (*European Restructuring Monitor*, ERM)) précoce au sein des entreprises, en tant que prérequis d'une planification efficace de processus de restructuration approuvés par toutes les parties concernées, afin de permettre aux travailleurs une requalification professionnelle adéquate, mais aussi pour assurer le développement de réseaux sectoriels et intersectoriels en mesure de gérer le changement de manière intégrée, avec l'aide de services d'orientation professionnelle garantissant des taux élevés d'employabilité.

2.13 Le 18 avril 2012, la Commission a présenté à Strasbourg son nouveau paquet "Emploi" – sur lequel le CESE aura l'occasion de se prononcer – qui invite les États membres à renforcer les politiques nationales pour l'emploi et anticipe la volonté de renforcement de la coordination et du suivi des politiques de l'emploi.

3. Le Livre vert de la Commission

3.1 La Commission a lancé une consultation publique sur les restructurations d'entreprises et l'anticipation du changement dans le but de "recenser les pratiques et les politiques efficaces en matière de restructurations et d'adaptation au changement".

3.2 Le livre vert pose diverses questions sur les enseignements à tirer de la crise, les possibles ajustements économiques et industriels, l'adaptabilité des entreprises et l'employabilité des travailleurs, le rôle des autorités régionales et locales, le rôle de la formation professionnelle dans la gestion des ressources humaines et le dialogue entre les acteurs économiques et sociaux.

4. Observations générales

4.1 Selon le Comité, le livre vert doit être considéré comme le prolongement de la communication de 2005 sur la restructuration et l'emploi, qui visait à définir le rôle de l'UE en matière d'anticipation et de gestion des restructurations de manière à développer l'emploi.

4.2 Le Comité estime que la communication de 2005 a entraîné un développement positif de diverses activités, au niveau de l'UE, pour promouvoir une approche européenne de l'anticipation et de la restructuration, notamment plusieurs conférences thématiques de haut niveau et séminaires d'experts ("Forum Restructuration", des initiatives dans le cadre du FSE, diverses études comparatives, l'élaboration de "boîtes à outils" et de lignes directrices; le document de travail des services de la Commission accompagnant le livre vert, intitulé "*Restructuring in Europe 2011*", en est un exemple manifeste.

4.3 Le CESE note avec inquiétude que l'approche présentée dans le livre vert ne contient aucune proposition d'action ni le moindre calendrier doté d'échéances précises et rapprochées, en réponse à la gravité de la crise en cours, mais qu'elle repose plutôt sur une série de questions ouvertes, sans préciser de délais ni de modalités de mise en œuvre. Par contre, les mesures envisagées dans le cadre d'autres instruments s'avèrent plus incisives, notamment celles du paquet "Emploi" lancé en mai 2012, sur lequel le CESE aura l'occasion de se prononcer.

4.4 L'entreprise est, par définition, l'actrice principale des stratégies d'adaptation et de positionnement de ses propres unités opérationnelles sur les marchés, et se trouve donc au centre des processus de restructuration découlant de ces stratégies opérationnelles, sans toutefois négliger les éléments suivants:

- le contexte de mondialisation des économies, avec l'apparition, sur le marché européen et les marchés internationaux, de nouveaux pays dotés de secteurs de plus en plus prometteurs et compétitifs;
- les particularités des différents pays tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union;
- le cadre pluridimensionnel de politiques européennes de référence qui influence directement le fonctionnement et les choix des entreprises, tant au niveau des règles applicables que des perspectives stratégiques et opérationnelles;

- le cadre national / régional, qui gère le contexte technique et opérationnel dans lequel se trouvent l'entreprise et les travailleurs;
- le cadre territorial où se déroulent effectivement les activités de restructuration et les processus qui permettent de les anticiper grâce à la coordination entre les interlocuteurs externes et les entreprises, et où se concrétisent, dans la pratique, les mécanismes d'orientation et de soutien, en particulier pour les PME;
- le cadre de dialogue social et des conventions collectives et le développement du rôle des partenaires sociaux et des représentants des entreprises, plus que jamais fondamental pour adapter la production, l'organisation et les conditions de travail à un environnement en rapide mutation, en temps de crise, en s'appuyant sur de bons partenariats sociaux.

4.5 Au niveau européen, le CESE rappelle ce qu'il a déjà dit précédemment, à savoir que pour établir une politique de développement ⁽²⁾, les partenaires sociaux de l'ensemble de la société civile organisée devraient s'efforcer de créer un territoire socialement responsable (TSR) sur lequel diverses stratégies, coordonnées entre elles, pourraient être mises en œuvre:

- une tactique de résistance et de survie, à même d'offrir la possibilité d'opérer sur des marchés matures, grâce à une meilleure spécialisation, par une réduction des coûts, une forte diversification dans des secteurs contigus;
- des stratégies d'innovation dans les processus, les produits et les services, avec un changement de marché et de technologie, au moyen de nouveaux matériaux aboutissant à de nouveaux produits;
- de nouvelles initiatives visant à développer, au moyen d'un exercice de prospective, de nouveaux produits et services en expansion (comme les marchés porteurs) vers lesquels faire confluencer de nouveaux investissements;
- un marketing territorial, visant à l'excellence, au moyen de conventions avec des centres de recherche, afin d'accroître la "contamination" technologique;
- un soutien financier, par l'intermédiaire des institutions financières de développement, et grâce notamment à la garantie fidéjusseur du Fonds Européen d'Investissement, mais aussi les Fonds structurels;
- des consortiums de garantie permettant d'octroyer des délais de paiement aux micro- et petites entreprises, en particulier pour préserver les niveaux d'emploi; une consolidation des dettes à court terme, pour permettre aux micro- et petites entreprises de se concentrer sur la production, la commercialisation et le service après-vente de leurs produits;
- le soutien d'un secteur tertiaire innovant (économie verte) et des services à la personne (marché des seniors), en utilisant la possibilité de formation innovante offerte par le Fonds social européen;

⁽²⁾ Avis du CESE sur "L'impact de la crise mondiale sur les principaux secteurs manufacturiers et des services européens", JO 2009 C 318.

- la mise en place d'un niveau élevé de services aux personnes, notamment par le développement des polarités socio-sanitaires ⁽³⁾;
- des politiques d'infrastructure contribuant à accroître la gamme des choix innovants en matière d'économie à faible taux d'émissions de carbone;
- le renforcement des critères relatifs à l'efficacité énergétique et à l'environnement, surtout au niveau des marchés publics;
- l'amélioration de l'accès à l'information;
- doter les régions de stratégies de spécialisation intelligente, avec la participation de la société civile organisée et de tous les acteurs économiques et sociaux.

4.6 Les politiques structurelles et de cohésion de l'UE ainsi que les politiques d'innovation et de recherche devraient, de l'avis du CESE, être axées sur le soutien proactif des mécanismes d'anticipation et d'accompagnement des restructurations, afin de les transformer en systèmes gagnants, pour les travailleurs et les entreprises. Les Fonds structurels, en particulier le Fonds social européen, le Fonds européen de développement régional et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, peuvent jouer un rôle important pour améliorer l'employabilité des travailleurs et réduire au maximum les conséquences sociales des licenciements.

4.7 Le CESE estime essentiel que les partenaires socioéconomiques et les acteurs de la société civile organisée participent davantage aux organes de partenariat et de suivi des Fonds structurels et souligne que les compétences spécifiques des parties concernées implantées dans le territoire sont des critères déterminants pour garantir le succès de la politique structurelle européenne.

4.8 En particulier, le CESE juge importante l'intégration entre les politiques de restructuration et les politiques industrielles de transition vers une économie européenne à faible intensité de carbone, respectueuse des impératifs climatiques et environnementaux, en mesure de développer, grâce aux financements appropriés, de nouveaux emplois et de nouvelles compétences professionnelles "vertes", comme l'a souligné le Comité dans de précédents avis ⁽⁴⁾.

4.8.1 En relation avec la proclamation de l'année 2012 "Année européenne du vieillissement actif", le CESE considère également qu'il importe de développer la professionnalisation des services fournis par les ONG, l'économie sociale et les entreprises, de manière à promouvoir un vieillissement en bonne santé, actif et digne, et à élaborer des produits et des services répondant aux exigences de ces consommateurs ⁽⁵⁾.

4.9 Les programmes de l'Union européenne pour l'éducation et la formation professionnelle et continue devraient aussi, selon le CESE, constituer des instruments privilégiés pour anticiper le

changement de manière proactive, parallèlement aux efforts constants des entreprises et des travailleurs: Comme l'a mentionné BUSINESSEUROPE, "72 % des entreprises de l'UE vérifient systématiquement la nécessité de former leur personnel et 32 % des travailleurs de l'UE ont participé à des formations financées par leur employeur".

4.10 Les paquets nationaux de relance et les propositions adoptées à ce jour ne permettent pas d'apporter une réponse sociale à la crise. La nécessité de créer des emplois ou de prendre des mesures pour stimuler la demande (par exemple, des avantages fiscaux mieux coordonnés et des mesures relevant de la politique salariale) n'est pas suffisamment prise en considération.

4.10.1 Les aides d'État et les financements prévus par les Fonds structurels destinés à soutenir l'emploi dans les entreprises touchées par des problèmes liés à la mondialisation et au crédit doivent satisfaire à des conditions qui garantissent que de telles aides n'entravent pas la libre concurrence, soient consacrées principalement au soutien des niveaux d'emploi et respectent les conventions collectives. Par exemple, il y a lieu de prendre en considération la situation aux Pays-Bas, où le modèle des "indépendants sans personnel" fonctionne très bien. Grâce à ce système, les chômeurs ont la possibilité de mettre leur expertise à profit et de créer leur propre emploi.

4.11 Selon le CESE, une coordination plus étroite est nécessaire, au niveau européen, entre les politiques et les services de la Commission, pour pouvoir soutenir sans équivoque et avec cohérence les choix des entreprises en restructuration.

1. Les politiques de l'UE dans les domaines de l'emploi et de la formation, de la recherche et de l'innovation, des entreprises, de l'industrie, de l'énergie, de l'environnement, de l'économie verte et des TIC, ainsi que la politique commerciale et la politique extérieure de l'Union devraient, en particulier, fournir une vision commune claire aux dirigeants d'entreprises et aux travailleurs afin de les soutenir dans leur choix d'adaptation des stratégies et des compétences professionnelles.

2. Il conviendrait de trouver des points de convergence et de cohérence entre les agences européennes, comme le Cedefop à Thessalonique et Eurofound à Dublin, les observatoires, tels que l'*Observatoire européen des PME* ou l'*Observatoire européen du changement* (EMCC), les instituts du Centre commun de recherche, comme l'IPTS de Séville, et les activités de prospective menées dans le cadre du volet "*Science dans la société*" du 7^e programme-cadre en matière de RDT, afin de fournir aux entreprises et aux travailleurs des cadres clairs et accessibles pour le changement.

4.12 Le CESE estime essentielle la valorisation du rôle des partenaires sociaux et de la société civile à tous les niveaux: le dialogue social, la négociation et la participation ne sont pas uniquement des valeurs fondamentales du modèle social européen, auxquelles le CESE a toujours souscrit, mais aussi des instruments étayant avec succès et favorisant la cohésion sociale, l'emploi de qualité, la création de postes de travail et le renforcement de l'innovation et de la compétitivité des économies européennes.

⁽³⁾ Voir le marché porteur "médecine en ligne" (COM(2007) 860 final).

⁽⁴⁾ Avis CESE sur le thème "Promouvoir des emplois verts durables pour le paquet européen sur l'énergie et le changement climatique", JO 2011 C 44.

⁽⁵⁾ Avis CESE sur "l'Année européenne du vieillissement actif (2012)", JO 2011 C 51.

4.13 À cet égard, le Comité souligne le rôle que joue la Commission consultative pour les mutations industrielles (CCMI) en tant qu'enceinte privilégiée favorisant un dialogue constructif et l'élaboration d'idées et de propositions, et qui s'appuie sur une expérience réussie qui remonte au traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

4.14 Comme le démontrent de nombreuses études et analyses de bonnes pratiques, tant au niveau de l'UE qu'à l'échelon national, les rapports de confiance entre les partenaires sociaux et un dialogue social efficace sont des conditions préalables indispensables pour pouvoir anticiper et gérer le changement de la meilleure façon possible.

4.15 Le CESE estime en particulier que le dialogue, la concertation et la négociation sont des critères essentiels lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des réformes et des parcours de flexicurité. Il convient, d'une part, de mettre en place les conditions générales qui permettront aux entreprises – en dépit de la diversité des situations nationales – de s'adapter avec rapidité et flexibilité aux innovations, aux marchés et aux demandes des utilisateurs et des consommateurs, et d'autre part, de soutenir et de faciliter la capacité d'adaptation et le développement professionnel des travailleurs.

4.16 En outre, comme l'a déjà souligné le CESE, la flexicurité ne peut fonctionner que si les travailleurs ont une bonne formation professionnelle; en effet, la création d'emploi est étroitement liée aux nouvelles compétences. Par ailleurs, le CESE considère que les mesures renforçant les aspects liés à la sécurité (dans son acception la plus large) propres à la flexicurité – associées à des emplois stables – doivent être placées en tête des priorités.

4.17 Le CESE juge important que les pouvoirs publics, les établissements d'enseignement et de formation et les entreprises unissent leurs forces pour améliorer l'offre d'emploi et de formation, en développant des compétences et profils professionnels nouveaux et polyvalents, et en soutenant les parcours d'apprentissage tout au long de la vie active.

4.18 À ce propos, le Comité souligne qu'il est absolument essentiel de garantir des mécanismes d'accès à l'éducation et à la formation continue, destinés à répondre aux besoins de nouveaux profils professionnels et de nouvelles qualifications,

notamment pour les jeunes, conformément aux perspectives établies dans le programme "Des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux" sur lequel le CESE a déjà donné son avis (CESE 1172/2011) ⁽⁶⁾.

4.19 Le CESE reconnaît l'importance d'une coopération renforcée entre les différents acteurs au niveau local, étant donné qu'à ce niveau en particulier, "l'existence d'un bon dialogue social dans un climat de confiance et une attitude positive par rapport au changement sont des facteurs essentiels pour éviter ou limiter les conséquences sociales négatives".

4.20 Selon le CESE, les PME méritent une attention particulière; elles doivent pouvoir bénéficier de mesures appropriées, de la part des autorités publiques et privées, telles que les organisations patronales et professionnelles, les chambres de commerce, d'industrie et d'artisanat et d'autres institutions, surtout au niveau local et régional, avec des moyens privilégiés d'accès au crédit et aux parcours de formation, ainsi que des actions appropriées de simplification des formalités bureaucratiques et administratives.

4.21 Les consultations ultérieures et la définition d'une politique de prévision et de restructuration devraient se baser sur les résultats de plus de sept années de réflexion approfondie, d'études et de rapports au niveau européen.

4.22 Si **dans le passé**, l'attention était clairement centrée sur les analyses et l'échange d'informations, de bonnes pratiques ⁽⁷⁾ et d'expériences innovantes, l'UE devrait **à l'avenir** se concentrer principalement sur des actions concrètes, c'est-à-dire sur le développement et la croissance, et encourager la mise en œuvre de lignes directrices communes, de normes et de cadres de référence reposant sur un ensemble de normes européennes et de valeurs communes.

4.23 Enfin, et surtout, le CESE souligne **l'importance de l'aspect humain**: les personnes – et les familles – victimes des restructurations sectorielles et d'entreprise, sont souvent confrontées à des drames humains qui ne sont pas toujours pris en considération comme il se doit. Il conviendrait de prévoir des mesures d'accompagnement psychologique et social, au-delà de la nécessaire reprise des investissements et du retour à la croissance et au développement durable de l'emploi.

Bruxelles, le 11 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ Avis CESE sur la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois: une contribution européenne au plein emploi, JO 2011 C 318.

⁽⁷⁾ En ce qui concerne les bonnes pratiques, voir la *Restructuring Toolbox* (Boîte à outils européenne pour les restructurations), <http://www.evta.net/restructuringtoolbox/toolbox/index.html>, ainsi que le projet *Going Local to Respond Employment Challenges* (Agir au niveau local pour relever les défis de l'emploi) http://www.evta.net/going_local/catalogue/index.html. Finalités: mener à bien des actions régionales, visant des politiques et services **qui anticipent les crises des entreprises**; instaurer une communauté d'acteurs et de pratiques afin de créer une **évaluation comparative permanente** dans les institutions de formation entrant dans le cadre de ce projet.

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livres vert sur la faisabilité de l'introduction d'obligations de stabilité»

COM(2011) 818 final

(2012/C 299/12)

Rapporteur: M. DANTIN

Le 23 novembre 2011, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

"*Livre vert sur la faisabilité de l'introduction d'obligations de stabilité*"

COM(2011) 818 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 13 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 11 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 135 voix pour, 33 voix contre et 25 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Pour résoudre la crise actuelle, éviter une récession prolongée et créer les conditions qui favorise la reprise de la croissance et le développement de l'emploi, il faut plus d'Europe et non pas moins d'Europe. Cela suppose une volonté forte de la Commission européenne pour réaffirmer et mettre en œuvre **la méthode communautaire. De ce point de vue, le Livre vert est le bien venu.**

1.2 Mais au-delà, la Commission doit exercer pleinement son droit d'initiative sur l'ensemble des paramètres et formuler des propositions à la mesure de l'ampleur de la crise en lieu et place de palliatifs intergouvernementaux.

1.3 Plus d'Europe, une nouvelle Europe doit lier solidarité, responsabilité et confiance partagée. Cette dernière trouvera son essence dans une gouvernance économique symétrique et équilibrée d'une harmonisation budgétaire et fiscale efficiente et incontournable. Plus d'Europe pour garantir la responsabilité budgétaire et l'intégration, plus d'Europe pour mutualiser les risques liés à la dette souveraine, restaurer la solvabilité à long terme, faciliter et accomplir les réformes structurelles et mobiliser l'investissement en faveur de la croissance, de la compétitivité et de l'emploi dans l'ensemble de l'UE afin de réaliser l'Europe sociale et le bien être pour tous.

1.4 Ce faisant le CESE se félicite vivement de la présentation du livre vert concernant les obligations de stabilité. Son contenu s'inscrit dans la logique d'une Union européenne de plus en plus intégrée et dotée d'un marché unique ainsi que d'un marché européen des capitaux, et constitue le complément nécessaire de la politique monétaire commune existante dans la zone euro. D'autre part de telles euro-obligations pourraient susciter la confiance d'investisseurs potentiels et ainsi stabiliser la demande d'obligations d'État et faire baisser les taux d'intérêts.

1.5 Cependant le CESE pense que le risque d'aléa moral et son éventuelle expression concrète qui lui est prêtée par le livre vert sont présentés de façons discutables et devraient d'abord faire l'objet d'un examen approfondi avant de tirer des conclusions contestables. En effet si la thèse présentée par le Livre vert était correcte, à savoir que l'affaiblissement de la discipline exercée par les marchés, résultat de l'uniformisation des taux d'intérêt, entraînera une augmentation irresponsable des dépenses publiques ou une hausse des déficits budgétaires, une telle évolution aurait dû être constatée depuis l'introduction de l'euro. Or cela n'a pas été le cas.

1.6 Le Comité partage le point de vue de la Commission selon lequel les obligations de stabilité doivent avoir une qualité de crédit élevée pour pouvoir être accepté par les investisseurs et les États membres de la zone euro. Cependant, en raison d'interventions politiques hésitantes et tardives, l'incertitude est aujourd'hui si grande que même des euro-obligations avec des garanties conjointes et solidaires ne rencontreront probablement pas demain le même accueil qu'il y a quelques mois.

1.6.1 Le CESE estime dès lors indispensable d'impliquer d'avantage la BCE dans la résolution de la crise, par exemple, en octroyant une licence bancaire au FESF ou au MSE.

1.7 S'agissant des différentes "options pour l'émission d'obligation de stabilité" le Comité considère que l'approche n° 2 qui consiste en une "substitution partielle de l'émission d'obligation de stabilité à l'émission nationale, avec des garanties conjointes et solidaires" est la plus envisageable et généralement la plus acceptable.

1.8 L'émission de telles obligations de stabilité doit évidemment se faire, comme l'a souligné le président du Conseil européen, dans "un cadre de discipline budgétaire et de concurrence solide [...] pour éviter tout aléa moral et favoriser la responsabilité et le respect des obligations. Un tel mécanisme devrait être progressif et reposer sur un certain nombre de critères, le processus de mise en commun des décisions relatives aux budgets s'accompagnant de mesures correspondantes en vue du partage des risques" (1). Le Comité est d'accord pour que les «éléments de base» de ce processus incluent des cadres financiers, budgétaires et de politique économique intégrés. Ils devraient être accompagnés d'un cadre cohérent et correspondant de légitimité démocratique et de responsabilité au niveau européen, sans aggraver l'austérité. À cet égard, le CESE propose que le risque éventuel d'aléa moral fasse l'objet d'un examen approfondi de la Commission permettant de trouver des solutions appropriées dans cette architecture.

2. Introduction

2.1 Le "Livre vert" à l'examen vise à lancer une large consultation publique sur le thème des **obligations de stabilité** (2) auprès de tous les acteurs concernés. Cette consultation servira de base à la Commission européenne pour proposer une politique en ce domaine.

2.2 En effet, l'intensification de la crise de la dette souveraine de la zone euro a suscité un vaste débat sur la faisabilité de l'émission commune. Souvent, l'idée a été promue de dire que celle-ci pouvait être un instrument efficace pour répondre aux contraintes de liquidité dans plusieurs États membres de la zone euro. Dans ce contexte, le Parlement européen a invité la Commission à étudier la faisabilité de l'émission commune dans le cadre de l'adoption du paquet législatif sur la gouvernance économique de la zone euro, en soulignant que l'émission commune d'obligations de stabilité exigerait également de progresser vers une politique économique et budgétaire commune (3).

2.3 Pour sa part, le Comité économique et social européen a, dans plusieurs de ces avis, abordé cette problématique et pris position en particulier dans un avis d'initiative intitulé: "Croissance et dette souveraine dans l'UE: deux propositions novatrices" (4).

(1) "Vers une véritable Union économique et monétaire", Rapport présenté par M. Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, du 26 juin 2012, partie II, point 2, 3^e paragraphe (EUCO 120/12).
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/131278.pdf

(2) Le débat public et la documentation utilisent normalement le terme "euro-obligations". La commission a considéré qu'un tel instrument aurait pour principal effet de renforcer la stabilité financière dans la zone euro. Par conséquent, conformément au discours sur l'état de l'Union que le Président de la Commission a prononcé le 28 septembre 2011, le présent Livre vert fait référence aux "obligations de stabilité".

(3) Résolution du Parlement européen du 6 juillet 2011 sur la crise financière, économique et sociale (2010/2242 (INT)).

(4) Voir l'avis CESE "Croissance et dette souveraine dans l'UE: deux propositions novatrices", JO C 143 du 22.05.2012, p. 10, et également l'avis CESE "Stratégies pour un assainissement intelligent de la politique budgétaire: le défi des moteurs de croissance à trouver pour l'Europe. Comment tirer pleinement parti du potentiel de main-d'œuvre de nos économies dans un contexte d'indispensable ajustement budgétaire", JO C 248 du 25.8.2011, p. 8.

2.4 Le CESE se félicite de la publication de ce livre vert, du débat public qu'il va susciter et de la démarche adoptée qui amènera la Commission à formuler par la suite des propositions. Sur cette thématique, la Commission renoue enfin avec la méthode communautaire.

3. Le contenu du "Livre vert"

3.1 Après avoir décrit le contexte dans lequel s'inscrit le contenu de ce "livre vert", le document à l'examen présente et explique plusieurs aspects qui sous tendent et justifient ses propositions.

3.1.1 Les justifications selon le livre vert

3.1.1.1 La perspective des obligations de stabilité pourrait permettre d'apaiser la crise actuelle de la dette souveraine, car les États membres à haut rendement pourraient bénéficier de la forte solvabilité des États membres à faible rendement. Cependant, pour qu'un tel effet perdure, une feuille de route pour des obligations communes devra s'accompagner d'engagements concomitants en vue de renforcer la gouvernance économique, qui permettra de garantir la mise en œuvre des nécessaires ajustements budgétaires et structurels pour assurer la viabilité des finances publiques et éviter ainsi l'aléa moral.

3.1.1.2 Les obligations de stabilité permettraient au système financier de la zone euro de mieux résister à l'avenir aux chocs défavorables et de renforcer ainsi la stabilité financière. Les obligations de stabilité permettraient à tous les États membres participants d'accéder plus sûrement à des sources de refinancement et d'éviter qu'ils ne perdent soudainement l'accès au marché. Parallèlement, le système bancaire bénéficierait de la disponibilité des obligations de stabilité.

3.1.1.3 Les obligations de stabilité permettraient d'accélérer les effets de la politique monétaire de la zone euro. Dans le même temps, elles permettraient de promouvoir l'efficacité du marché des obligations souveraines, mais aussi de l'ensemble du système financier de la zone euro. Elles permettraient également de faciliter les investissements de portefeuille en euro et de favoriser un système financier mondial plus équilibré.

3.1.2 Conditions préalables

Après avoir relevé que les obligations de stabilité offrent des avantages substantiels s'agissant de stabilité financière et d'efficacité économique, le "Livre vert" énumère leurs inconvénients potentiels.

3.1.2.1 La proposition de la Commission attire l'attention sur les modalités suivantes de l'aléa moral:

— certaines formes d'obligations de stabilité réduirait, voire effacerait entièrement l'obligation de discipline budgétaire, puisque les États membres de la zone euro mutualiseraient

le risque de crédit de tout ou partie de leur dette publique. De ce fait, apparaît un risque d'aléa moral qui résulte du partage éventuel par l'ensemble des participants du risque de crédit en raison de l'absence, au niveau individuel, de discipline budgétaire;

- l'émission d'obligations de stabilité, du fait de l'affaiblissement éventuel de la discipline de marché qu'elle peut entraîner, nécessiterait un remaniement profond du cadre de gouvernance économique de la zone euro ce qui aurait des implications pour la souveraineté budgétaire;
- l'acceptation par les investisseurs des obligations de stabilité nécessiterait qu'elles aient une qualité de crédit élevée;
- l'obtention d'une qualité de crédit élevée contribuera aussi grandement à assurer l'acceptation des obligations de stabilité par tous les États membres de la zone euro;

la notation de crédit des obligations de stabilité dépendrait essentiellement de la qualité du crédit des États membres participants et de la structure de garantie sous-jacente.

3.1.2.2 La cohérence avec le traité de l'UE serait indispensable pour réussir l'introduction d'obligations de stabilité. En effet, certaines options pourraient être contraires à des dispositions du TFUE et pourraient exiger des modifications du traité, notamment à l'article 125, qui interdit aux États membres de répondre du passif d'un autre État membre. Ce faisant, l'émission d'obligations de stabilité assorties de garanties conjointes et solidaires constituerait a priori une violation de l'interdiction de renflouement. A contrario, l'émission d'obligations de stabilité assorties de garanties solidaires mais non conjointes serait compatible avec les dispositions en vigueur du traité.

3.2 Options pour l'émission d'obligations de stabilité

3.2.1 En sus des nombreuses propositions formulées dans le cadre du débat public sur des obligations de stabilité, le "Livre vert" à l'examen en propose trois, selon le degré de substitution aux émissions nationales (complète ou partielle) et la nature de la garantie sous-jacente (conjointe et solidaire ou solidaire). Ces trois grandes approches sont les suivantes:

3.2.1.1 Approche n° 1: Substitution complète de l'émission d'obligations de stabilité à l'émission nationale, avec des garanties conjointes et solidaires

Cette approche prévoit que le financement public dans la zone euro serait entièrement couvert par l'émission d'obligations de stabilité, tandis que l'émission nationale serait abandonnée. La note de crédit des États membres les plus importants de la zone euro serait très probablement dominante pour déterminer la note des obligations de stabilité, ce qui laisse penser qu'une

obligation de stabilité émise aujourd'hui pourrait avoir une note de crédit élevée. Cette formule serait la plus efficace pour offrir les avantages liés à l'émission d'obligations de stabilité, mais, dans le même temps, elle impliquerait le risque d'aléa moral le plus élevé. Elle exigerait un cadre très solide visant à assurer la discipline budgétaire, la compétitivité économique et la réduction des déséquilibres macroéconomiques au niveau national.

3.2.1.2 Approche n° 2: Substitution partielle de l'émission nationale par l'émission d'obligations de stabilité, avec garanties solidaires et conjointes

Avec cette approche, l'émission d'obligations de stabilité serait étayée par des garanties solidaires et conjointes, mais ne remplacerait qu'une part limitée de l'émission nationale.

La part de l'émission qui ne relèverait pas des obligations de stabilité resterait soumise aux garanties nationales respectives. En conséquence, le marché des obligations souveraines de la zone euro comporterait deux parties distinctes: les obligations de stabilité et les obligations d'État. Les critères spécifiques permettant de déterminer les proportions respectives des obligations de stabilité et de l'émission nationale constitueraient un problème clé dans cette approche.

3.2.1.3 Approche n° 3: Substitution partielle des émissions nationales par les émissions des obligations de stabilité assorties de garanties solidaires mais non conjointes

Dans cette approche, les obligations de stabilité ne remplaceraient aussi que partiellement les émissions nationales et seraient étayées par des garanties proportionnelles des États membres de la zone euro. Cette approche diffère de l'approche n° 2, en ce sens que les États membres conserveraient la responsabilité de leur part respective de l'émission d'obligations de stabilité ainsi que de leurs émissions nationales.

4. Considérations générales

4.1 Il convient d'apprécier le texte à l'examen à la lumière de la crise que traverse l'Union européenne. Cette crise est multiple, à la fois financière, économique, des balances de paiement, de la dette souveraine, sociale (avec près de 23 millions de chômeurs), écologique, et touche aux fondements même de l'intégration européenne. La crise a en particulier révélé certains défauts de conception fondamentaux de l'Union économique et monétaire. Il faut bien plus qu'une banque centrale commune et qu'un pacte de stabilité et de croissance pour permettre à la monnaie unique d'éviter les crises qu'il s'agisse des différences de compétitivité, des déséquilibres macroéconomiques, des balances de paiement déséquilibrées et les marges actuarielles ("spreads") élevées pour les taux d'intérêt des obligations d'État.

4.2 Pour résoudre cette crise, éviter une récession prolongée et créer les conditions qui favorise la reprise de la croissance et de l'emploi, il faut *plus d'Europe*, et d'une meilleure Europe, et non pas *moins d'Europe*. *Plus d'Europe* pour garantir la responsabilité budgétaire et l'intégration, *plus d'Europe* pour mutualiser les risques liés à la dette souveraine, restaurer la solvabilité à long terme, faciliter et accomplir les réformes structurelles et mobiliser l'investissement en faveur de la croissance, de la compétitivité et de l'emploi dans l'ensemble de l'UE afin de réaliser l'Europe sociale et le bien être pour tous. Une meilleure Europe, capable d'atteindre ces objectifs de manière durable et qui disposera de mécanismes efficaces pour éviter l'aléa moral.

4.2.1 Tout cela suppose une volonté forte de la part de la Commission européenne de réaffirmer et de mettre en œuvre *la méthode communautaire*. De ce point de vue, le Livre vert est bienvenu. Mais au-delà, la Commission doit exercer pleinement son droit d'initiative sur l'ensemble des paramètres et formuler des propositions à la mesure de l'ampleur de la crise en lieu et place de palliatifs intergouvernementaux qui, malgré leur nombre, se sont montrés pour l'essentiel insuffisants, inopérants et de mise en œuvre longue et incertaine ⁽⁵⁾.

4.2.2 Plus d'Europe, une nouvelle Europe suppose une mise en commun fondamentale des ressources et un partage des responsabilités. Ce concept qui lie solidarité et responsabilité partagée doit être réuni par un trait d'union, sorte de pont entre les deux termes du concept qui est la confiance. Cette dernière trouvera son essence dans une gouvernance économique symétrique et équilibrée d'une harmonisation budgétaire et fiscale efficiente et incontournable.

4.2.2.1 Une telle démarche est préférable à une situation dans laquelle les gouvernements des États membres ne sont plus capables de résister seuls aux pressions des marchés, de leurs créanciers et des agences de notation privées. Un grand bond en avant est nécessaire en matière d'intégration européenne, afin non seulement de créer des instruments de créance et un modèle de croissance crédible pour les investisseurs, mais également – et c'est là un point essentiel – afin de réaffirmer la gouvernance démocratique.

4.2.2.2 Pour ce faire, l'UE doit renforcer sa gouvernance économique afin de garantir la discipline budgétaire dans tous les États membres, particulièrement dans la zone euro. Les six

⁽⁵⁾ Voir la justification de l'agence de notation Standard & Poor's du 13 janvier 2012 de dégrader les bonds de trésor de 16 pays membres de la zone euro: "the policy initiatives that have been taken by European policymakers in recent weeks may be insufficient to fully address ongoing systemic stresses in the eurozone" (les initiatives prises par les décideurs politiques européennes peuvent s'avérer insuffisantes pour s'attaquer pleinement à la crise systémique qui frappe la zone euro), voir (en anglais): <http://www.standardandpoors.com/prot/ratings/articles/en/eu/?articleType=HTML&assetID=1245327399569>. Standard & Poor's affirme également: "We believe a reform process based on a pillar of fiscal austerity alone risks becoming self-defeating, as domestic demand falls in line with consumers' rising concerns about job security and disposable incomes, eroding national tax revenue" (Nous estimons qu'un processus de réforme, reposant uniquement sur un pilier d'austérité budgétaire, risque d'être voué à l'échec dès lors que la demande s'inscrit dans le cadre des inquiétudes des consommateurs en matière d'emploi et de revenus disponibles, érodant ainsi les recettes fiscales nationales).

propositions législatives de réforme (le "six-pack"), auxquelles s'ajoutent les nouvelles propositions de réglementation et le semestre européen, qui va dans le sens d'une meilleure coordination des politiques budgétaires et d'un renforcement de la surveillance de l'UE, bien qu'insuffisantes pour sortir de la crise ⁽⁶⁾ doivent être mises en œuvre correctement. Dans la réalité politique, ce processus ne fait que commencer, et il est nécessaire de le suivre attentivement. L'on ne pourra conclure à la réussite de ces réformes que sur la base des résultats concrets obtenus s'agissant d'éliminer les déséquilibres macroéconomiques. En outre, il convient d'accorder la même importance aux déséquilibres macroéconomiques qui sont à la base des difficultés rencontrées par certains États membres.

4.3 Le Comité se félicite dès lors du Livre vert sur la faisabilité de l'introduction d'obligations de stabilité. En effet, de son point de vue, l'addition de règles strictes en matière de gouvernance économique et de garanties communes à toute la zone euro destinées à mutualiser les risques liés à la dette souveraine contribuera à sortir de l'impasse austérité-croissance. Celle-ci conduirait inéluctablement l'UE vers une profonde récession.

4.4 Les progrès qui seraient accomplis dans ce domaine pourront permettre également à la BCE d'éliminer son programme d'achat d'obligations gouvernementales aux marchés secondaires (SMP), actuellement nécessaire pour permettre aux États membres de refinancer leur dette publique. En lieu et place de cette politique, la BCE pourrait décider de soutenir les nouvelles obligations de stabilité en donnant des assurances supplémentaires aux acteurs du marché, dans une phase transitoire ⁽⁷⁾.

4.5 L'on pourrait à cet effet octroyer une licence bancaire au FESF ou au MSE, ce qui aurait pour conséquence de mettre fin à l'amalgame problématique des politiques monétaire et budgétaire au sein de la banque centrale européenne et de garantir son indépendance.

5. Observations particulières

5.1 Le CESE se félicite vivement de la présentation du livre vert de la Commission concernant les obligations de stabilité. D'une part, l'introduction d'obligations de l'Union dans la zone euro (ce que l'on appelle les "euro-obligations" ⁽⁸⁾, et que le livre vert désigne sous le terme d'"obligations de stabilité") s'inscrit dans la logique d'une Union européenne de plus en plus intégrée et dotée d'un marché unique ainsi que d'un marché européen des capitaux, et constitue le complément nécessaire de la politique monétaire commune existante dans la zone euro. Les euro-obligations compliquent la spéculation et favorisent la stabilité des marchés financiers et l'efficacité de la politique monétaire.

⁽⁶⁾ Voir le paragraphe 5.6.

⁽⁷⁾ Les marges de manœuvre de la BCE étant quasiment illimitées pourraient s'étendre d'une simple déclaration sur l'orientation future de sa politique monétaire jusqu'à des interventions massives de rachat de la dette souveraine sous attaques spéculatives.

⁽⁸⁾ Dans le présent document, le terme "euro-obligations" est utilisé lorsqu'il est question de l'objectif d'une union politique en complément de l'union économique et monétaire. Dans tous les autres cas, c'est le terme créé par la Commission, à savoir "obligations de stabilité", qui sera utilisé. Il n'existe de facto aucune différence entre ces deux concepts.

5.2 D'autre part, de telles euro-obligations pourraient, en instaurant une responsabilité commune, susciter la confiance d'investisseurs potentiels, dans l'immédiat et à court terme, et ainsi stabiliser la demande d'obligations d'État et faire baisser les taux d'intérêt des marchés pour les pays confrontés à de graves problèmes de financement. À cet égard, le CESE approuve que la Commission lance enfin – bien que tardivement – le débat sur les euro-obligations et présente aussi correctement, dans le livre vert, les avantages des euro-obligations.

5.3 Conditions préalables en matière de discipline budgétaire

5.3.1 Le Livre vert – tout comme le débat général sur les réponses à apporter à la crise actuelle – souligne à plusieurs reprises la nécessité de lutter contre les effets pervers, l'*aléa moral*, et fait observer que les marchés pourraient discipliner la politique budgétaire des États membres. Il déplore qu'après le lancement de l'euro, tous les États membres n'aient pas mené les mêmes "politiques budgétaires en termes de discipline de marché", et craint que l'instauration d'une responsabilité conjointe pour les obligations de stabilité n'ait aucun effet sur la discipline exercée par les marchés. Toutefois, même certains États qui avaient respectés les contraintes budgétaires du pacte de stabilité et de croissance se trouvent maintenant profondément endettés, en raison des déséquilibres liés à l'endettement au sein du secteur privé; ils doivent être également surveillés.

5.3.2 De manière générale, la crainte est qu'une responsabilité conjointe, et par conséquent, l'impossibilité de "sanctions" sous forme de taux d'intérêt élevés produits par le marché, n'entraîne une gestion budgétaire irresponsable de la part des gouvernements, c'est-à-dire des déficits budgétaires importants. Les gouvernements augmenteraient les dépenses publiques de manière irresponsable s'ils n'étaient pas soumis à la pression de taux d'intérêt du marché en hausse. Cependant le CESE pense que le risque d'*aléa moral* et son éventuelle expression concrète qui lui est prêtée par le Livre vert sont présentés de façons discutables et devraient d'abord faire l'objet d'un examen approfondi avant d'en tirer des conclusions contestables.

5.3.3 Une analyse précise du problème de l'*aléa moral* permettrait aussi de trouver des solutions sur mesure pour y remédier. La remise en question de la croyance en la "discipline du marché" et en l'ampleur du problème de l'*aléa moral* se justifie à plus d'un titre:

5.3.3.1 Le livre vert avance que l'évolution des budgets publics influence le niveau de rendement des obligations d'État et constate: "*Rétrospectivement, la forte convergence des rendements obligataires observée dans la zone euro au cours de la première décennie de l'euro ne se justifiait pas par les résultats des États membres en matière budgétaire*". Ainsi, bien qu'il n'y eût manifestement pas de convergence des politiques budgétaires, l'on a observé une forte convergence des rendements obligataires et donc des taux d'intérêt pour les obligations d'État. Les obligations d'État grecques, espagnoles, italiennes, irlandaises et finlandaises comptent parmi celles qui ont connu la plus forte baisse de rendement après l'introduction de l'euro. Ainsi, si le rendement des obligations d'État finlandaises sur dix ans se situait encore aux alentours de 8,8 % en 1995, il a baissé pour atteindre 3,4 % en 2005, soit le niveau des obligations d'État allemandes.

5.3.3.2 Cela s'explique par le fait qu'avec la création de la zone euro, le point de vue selon lequel toutes les obligations d'État de la zone euro étaient comparablement sûres s'est imposé parmi les investisseurs. Ainsi, entre le moment de la création de la zone euro en 1999 et la crise "Lehman Brothers" de 2008 prévalait déjà une situation similaire à celle à laquelle on peut s'attendre après l'introduction des euro-obligations. Les marchés n'ont pas non plus imposé de discipline des politiques budgétaires au cours des années qui ont suivi la création de la zone euro.

5.3.3.3 Si la thèse défendue par le livre vert est correcte, à savoir que l'affaiblissement de la discipline exercée par les marchés, liée à l'uniformisation des taux d'intérêt, entraîne une augmentation irresponsable des dépenses publiques ou une hausse des déficits budgétaires, une telle évolution aurait dû être constatée depuis l'introduction de l'euro.

5.3.3.4 Cela n'a toutefois pas été le cas: en ce qui concerne la Finlande, les dépenses publiques ont baissé légèrement par rapport au produit intérieur brut (PIB) après l'introduction de l'euro, et sont toujours restées au-dessous du taux de recettes publiques. En Espagne, le rapport entre les dépenses publiques (sans paiement d'intérêts) et le PIB est resté constant, tandis que le taux de recettes a même augmenté. En Italie, le taux de dépenses publiques a baissé globalement, avec une légère diminution du montant des intérêts payés. Un recul du taux de recettes de l'État a toutefois dû être constaté. En Grèce également, les dépenses publiques par rapport au PIB sont restées globalement stables après l'entrée du pays dans la zone euro et la convergence des taux d'intérêt obligataires, et l'on a constaté une nette baisse relative de la part des dépenses consacrée au paiement d'intérêts. La baisse des recettes publiques – par rapport au PIB – a cependant été nettement plus importante en Grèce qu'en Italie.

5.3.3.5 Manifestement, l'absence de "discipline du marché" et la forte convergence des taux d'intérêt obligataires n'ont pas entraîné d'*aléa moral*, en raison de la sécurité totale supposée par les investisseurs. Aucune augmentation des dépenses publiques par rapport au PIB n'a été constatée, bien au contraire. L'on pourrait en tout cas arguer que les taux d'intérêt faibles et convergents ont encouragé en maints endroits une baisse des recettes fiscales – un recul des taux de recettes a du moins été constaté dans deux des cas précités.

5.3.4 Ce dernier point plaiderait pour que la lutte contre l'*aléa moral* soit précisément axée sur les recettes. Une coordination accrue des politiques fiscales pourrait empêcher le dumping fiscal. L'on pourrait aussi à l'avenir sanctionner dans certains cas les allègements de la fiscalité, dans le cadre de la coordination des politiques économiques et de la gouvernance renforcées de l'UE. Cela garantirait une symétrie des mesures de gouvernance économique, déjà réclamée par le CESE dans de précédents avis ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Cf. l'énumération dans l'avis du CESE "Examen annuel de la croissance – Avancer dans la réponse globale apportée par l'Union européenne à la crise", JO C 132 du 3.5.2011, p. 26 et l'avis CESE sur le thème "Conséquences sociales de la nouvelle législation en matière de gouvernance économique", JO C 143 du 22.05.2012, p. 23.

5.3.5 Il est en outre très peu probable que les investisseurs s'intéressent effectivement en priorité à la solidité de la politique budgétaire des États auxquels ils veulent prêter de l'argent. L'ampleur du déficit budgétaire et de la dette publique n'est en réalité pas aussi pertinente que le suppose le Livre vert pour le niveau des taux d'intérêt du marché. La preuve en est que c'est précisément l'Espagne, "élève modèle" en matière de politique budgétaire, qui connaît actuellement des problèmes de refinancement, et que des pays dont la dette est tout aussi élevée, comme le Royaume-Uni, trouvent des financements à des taux historiquement bas.

5.3.6 Le CESE estime dès lors que dans la perspective des étapes qui suivront le livre vert, la Commission doit revoir de toute urgence ses thèses sur l'aléa moral et la discipline des marchés. Elles peuvent très vite mener à des conclusions erronées dont les conséquences économiques seraient dévastatrices: si la lutte contre le présumé problème de l'aléa moral donnait lieu par exemple à des règles encore plus strictes en matière de dette dans le pacte de stabilité et de croissance ou à des freins à l'endettement automatiques, il faudrait s'attendre à une pression contreproductive (et inefficace selon la Commission) sur les dépenses publiques. Pour se convaincre qu'une diminution drastique des dépenses de l'État – contraire aux suppositions et à la volonté de la Commission – aurait une incidence négative sur la confiance des acheteurs d'obligations potentiels, il suffit de regarder ce qui se passe dans les pays en crise, où la politique d'austérité a encore accru l'incertitude et fait monter davantage les taux d'intérêt.

5.3.7 En outre, le CESE est d'avis que la thèse selon laquelle les "marchés" doivent nécessairement imposer une discipline à des gouvernements élus démocratiquement doit aussi être fondamentalement remise en question. Dans ce cas de figure, les "marchés" sont en fin de compte synonymes de "détenteurs de capitaux", qui apparaissent comme les créanciers des gouvernements. L'on ne comprend pas pourquoi il faudrait se réjouir qu'un nombre relativement peu important de détenteurs de capitaux ait plus d'influence sur le budget public que le Parlement élu par la population.

5.4 Conditions d'acceptation par le marché comme actifs très sûrs

5.4.1 Le CESE partage le point de vue de la Commission selon lequel les obligations de stabilité doivent avoir une qualité de crédit élevée pour pouvoir être acceptées par les investisseurs et les États membres de la zone euro bénéficiant déjà de la note de crédit la plus élevée. Il conviendrait aussi de disposer d'une qualité de crédit élevée pour établir les obligations de stabilité en tant que titre de référence au plan international et pour soutenir l'essor et le fonctionnement efficace des marchés des instruments financiers à terme et des options y afférents, qui sont indispensables pour l'approvisionnement des marchés obligataires en liquidités.

5.4.2 Le CESE est convaincu que les euro-obligations à responsabilité conjointe globale seront très attrayantes pour les créanciers potentiels recherchant des placements sûrs. Le volume et la liquidité d'un marché d'obligations conjointes attireraient probablement aussi de nouveaux investisseurs extérieurs à l'Europe. Le CESE partage le point de vue que les déséquilibres

macro-économiques mondiaux demandent que tout soit fait pour canaliser les volumes considérables de liquidités en provenance des pays émergents vers des investissements financiers stables que seraient les euro-obligations. Ces dernières constitueraient alors un élément majeur de stabilisation des marchés financiers au-delà même des frontières de l'Union européenne.

5.4.3 Entre-temps, toutefois, l'insécurité sur les marchés obligataires européens a énormément augmenté en raison de l'intervention hésitante des gouvernements des États membres, de mauvaises décisions politiques et de l'absence de volonté à résoudre la crise dans sa globalité. Ainsi, l'incertitude est aujourd'hui tellement grande que même les euro-obligations avec des garanties conjointes et solidaires (option 1, voir ci-dessus, paragraphe 3.2.1.1) ne rencontreraient probablement plus aujourd'hui une demande aussi importante qu'il y a quelques mois. La capacité des obligations de stabilité à alléger la crise en souffrirait également et elles pourraient peut-être manquer leur objectif initial, la stabilisation.

5.4.4 Le CESE estime dès lors indispensable d'impliquer davantage la Banque centrale européenne dans la résolution de la crise – par exemple en octroyant une licence bancaire au FESF ou au SME qui entrera en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2012. À la différence de la Réserve fédérale, de la Banque du Japon et de la Banque d'Angleterre, la BCE ne fait pas office de créancier en dernière instance pour les États. Cela explique largement la différence de taux d'intérêt entre la zone euro et les économies beaucoup plus endettées et contribue dans une large mesure à donner l'impression que la crise ne sera jamais terminée.

5.4.5 Il est en revanche illusoire de croire que l'acceptation par le marché et donc de faibles taux d'intérêt pour les euro-obligations demandent une politique d'austérité et de consolidation budgétaire aussi rigide que possible. Dans plusieurs avis, le CESE a explicitement dénoncé les conséquences néfastes d'une telle politique pour la conjoncture et a souligné qu'une consolidation des budgets publics passait avant tout par la croissance économique⁽¹⁰⁾.

5.5 Options pour l'émission d'obligations de stabilité

5.5.1 Approche n 1: Substitution complète de l'émission d'obligations de stabilité à l'émission nationale, avec des garanties conjointes et solidaires

Le CESE estime qu'il s'agit là de l'approche la plus judicieuse sur le long terme et la plus conforme à l'objectif de l'Union européenne d'une union économique et sociale. Dans le même temps, elle pourrait s'avérer la plus efficace à court terme pour faire face aux problèmes de financement et pour mettre ainsi fin à la crise. Cependant cette approche est celle qui requiert l'intégration européenne la plus profonde. Dès lors, la

⁽¹⁰⁾ Voir la note de bas de page n 8 ci-dessus.

mise en œuvre de celle-ci devrait soulever le plus de problèmes d'ordre politique, d'où la substitution complète de l'émission d'obligations de stabilité à l'émission nationale, avec des garanties conjointes et solidaires paraît le moins probable dans un futur proche.

5.5.2 Approche n 2: Substitution partielle de l'émission d'obligations de stabilité à l'émission nationale, avec des garanties conjointes et solidaires

5.5.2.1 Cette approche est la plus envisageable et la plus acceptable car elle correspond pour l'essentiel à celle qui vient d'être évoquée, si ce n'est que les États devraient conserver une certaine autonomie d'action vis-à-vis des marchés financiers. De ce fait, les États seraient soumis à des conditions de marché et de financement différentes pour chacun d'entre eux ce qui pourraient refléter les disparités entre leurs notations de crédit individuelles. Quoi qu'il en soit, cette approche peut s'avérer très efficace, que l'on considère ses effets aussi bien à moyen terme qu'à court terme. De plus, elle permet aussi d'affaiblir sensiblement les arguments qui se fondent sur les risques allégués d'aléa moral. C'est pourquoi il s'agit là de l'une des deux options que le CESE approuve formellement.

5.5.2.2 Cependant, il n'en demeure pas moins indispensable, jusqu'à ce que l'émission d'obligations de stabilité soit autorisée, de décider des modalités et du plafond de la dette de manière à résoudre réellement le problème épineux des États qui connaissent des difficultés de financement. C'est ainsi que le CESE estime qu'il conviendrait alors de ne pas convertir immédiatement (comme l'indique le livre vert à l'examen, page 17) toutes les obligations nationales existantes en "obligations de stabilité", car la limite fixée à l'émission de ces dernières ("obligations bleues") serait alors rapidement atteinte et il serait à nouveau nécessaire d'émettre immédiatement des obligations nationales ("obligations rouges") à des fins de refinancement ⁽¹¹⁾.

5.5.3 Approche n 3: Substitution partielle de l'émission de l'obligation de stabilité à l'émission nationale, avec des garanties solidaires mais non conjointes

5.5.3.1 Le CESE convient avec la Commission que cette approche est celle des trois approches dont le champ d'application est le plus restreint, car elle ne couvrirait que partiellement le besoin de financement des États membres (comme dans le cas de l'approche n° 2) et elle ne prévoirait que des garanties solidaires, mais non conjointes. De ce fait, cette approche ne devrait

avoir que des effets limités s'agissant de la stabilité et l'intégration. Elle pourrait être mise en œuvre relativement rapidement, car elle semble pleinement compatible avec le traité de l'UE en vigueur.

5.5.3.2 Pour que de tels instruments de financement puissent obtenir une notation de crédit suffisante, les États membres seraient dans l'obligation de présenter des garanties supplémentaires. Les obligations de stabilité, selon l'approche n° 3, présenteraient de grandes similitudes avec les obligations émises par le Fonds européen de stabilité financière (FESF), même si elles devraient avoir une portée et des effets possibles sur l'efficacité des marchés et sur l'intégration un peu plus élevés. Comme l'on peut prédire que cette approche ne produira pas de grands effets, c'est celle qui correspond le moins au point de vue du CESE.

5.6 Cadre budgétaire des obligations de stabilité

5.6.1 Le CESE réaffirme sa conviction que le renforcement du pacte de stabilité et de croissance dans le cadre du "six packs", la résolution du Conseil sur le pacte pour l'euro plus et l'instauration généralisée de "règles d'or" sont pour l'essentiel des mesures insuffisantes pour sortir de la crise, et que leurs conséquences sociales risquent de provoquer une désintégration de l'Union européenne ⁽¹²⁾.

5.6.2 Les mesures supplémentaires prises par la Commission et le Conseil, en sus des propositions du livre vert à l'examen, ne devraient pas fonder exclusivement la réduction des déficits budgétaires et de l'endettement des États sur des économies dans les budgets publics (l'austérité). Ces dernières ont en règle générale des effets négatifs sur la croissance, sur l'emploi et sur l'État providence, elles restreignent inutilement les possibilités de mener une politique budgétaire contracyclique appropriée et, de surcroît, elles ne débouchent pas sur les réussites escomptées par la Commission.

5.6.3 Toutefois, dans les pays membres de l'union monétaire, il est nécessaire de prendre des mesures en vue de parvenir à une évolution convergente des économies nationales, de réduire les déséquilibres et de compléter la politique monétaire unique. En outre, il est indispensable de coordonner une politique économique qui poursuive les bons objectifs. À cet égard, la vision évoquée à plusieurs reprises dans le livre vert à l'examen d'un "renforcement de la compétitivité", qui prend la forme de réductions des coûts et de pressions à la baisse des salaires, est unilatérale et méconnaît le rôle que joue la demande à l'échelle macroéconomique.

5.6.4 À titre d'exemple, une compression des revenus dans des pays qui affichent un déficit de la balance des opérations courantes, peut y provoquer une contraction de la demande et une chute des importations. De cette manière, les balances des opérations courantes dans la zone euro seraient certes équilibrées, mais au prix toutefois d'une réduction de la production et des performances économiques dans leur ensemble, qui se retrouveraient finalement à un niveau moindre. Le CESE réaffirme sa conviction qu'une politique économique équilibrée est indispensable pour atteindre les objectifs de la stratégie UE 2020.

⁽¹¹⁾ Delpla, J. et von Weizsäcker, J. (2010), *The Blue Bond Proposal* ("Une proposition d'obligations bleues"), Bruegel Policy Briefs 420, Bruegel, Bruxelles, 2010. Les auteurs proposent une limite pour l'émission d'obligations bleues qui s'élève à 60 % du PIB, qui correspond au critère prévu initialement par le traité de Maastricht en matière de plafond de la dette publique totale. Parmi un nombre croissant d'études et de propositions plus ou moins détaillées, voir les propositions du Conseil d'Experts Economiques du gouvernement allemand pour un pacte européen de rédemption (http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Pressemitteilungen/A_european_redemption_pact.pdf) ou encore Varoufakis, Y. et Holland, S. (2011), *A modest proposal for overcoming the euro crisis*, Levy Economics Institute of Bard College Policy Note 3/2011, http://www.levyinstitute.org/pubs/pn_11_03.pdf.

⁽¹²⁾ Voir à cet égard le paragraphe 5.3 ci-dessus.

5.6.5 C'est pourquoi il convient d'orienter la coordination de la politique économique dans le sens d'un renforcement des facteurs de croissance et des revenus nationaux. Les États membres qui ont connu ces dernières années un niveau relativement faible d'investissement public et une demande intérieure atone, doivent prendre des mesures correctrices afin de soutenir la demande, tandis que les États membres qui connaissent des déficits relativement élevés de leur balance des opérations courantes et de leur budget devraient viser à mieux équilibrer leurs recettes et leurs dépenses. **La mise en œuvre d'obligations de stabilité au sein de l'Union européenne conformément au modèle de l'approche n° 2 peut, de l'avis du CESE, soutenir durablement la réduction urgente et impérative des déséquilibres macroéconomiques internes au sein de l'UE.**

Bruxelles, le 11 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et sociale européen

Les propositions d'amendement suivantes ont été rejetées au cours des délibérations, mais ont obtenu au moins un quart des suffrages.

Am. 3 – Paragraphe 3.2.1.2

Ajouter:

"3.2.1.2.Approche n° 2: Substitution partielle de l'émission nationale par l'émission d'obligations de stabilité, avec garanties solidaires et conjointes

Avec cette approche, l'émission d'obligations de stabilité serait étayée par des garanties solidaires et conjointes, mais ne remplacerait qu'une part limitée de l'émission nationale.

La part de l'émission qui ne relèverait pas des obligations de stabilité resterait soumise aux garanties nationales respectives. En conséquence, le marché des obligations souveraines de la zone euro comporterait deux parties distinctes: les obligations de stabilité et les obligations d'État. Les critères spécifiques permettant de déterminer les proportions respectives des obligations de stabilité et de l'émission nationale constitueraient un problème clé dans cette approche, qui ne permettrait pas suffisamment d'éliminer l'aléa moral d'une détérioration de la discipline budgétaire."

Exposé des motifs

Sera donné oralement.

Résultats du vote

Voix contre: 117

Voix pour: 46

Abstentions: 18

Am. 4 – Paragraphe 3.2.1.3

Modifier comme suit:

"3.2.1.3.Approche n° 3: Substitution partielle des émissions nationales par les émissions des obligations de stabilité assorties de garanties solidaires mais non conjointes

Dans cette approche, les obligations de stabilité ne remplaceraient aussi que partiellement les émissions nationales et seraient étayées par des garanties proportionnelles des États membres de la zone euro. Cette approche diffère de l'approche n° 2, en ce sens que les États membres conserveraient la responsabilité de leur part respective de l'émission d'obligations de stabilité ainsi que de leurs émissions nationales. De cette manière, on limiterait le risque d'aléa moral s'agissant de la discipline budgétaire et l'on conserverait dans le même temps les avantages liés à la réduction des primes de liquidité."

Exposé des motifs

Sera donné oralement.

Résultats du vote

Voix contre: 127

Voix pour: 50

Abstentions: 6

Les 2 amendements suivants ont été votés ensemble:**Am. 7 - Paragraphe 4.3**

Modifier comme suit:

"4.3. Le Comité se félicite dès lors du Livre vert sur la faisabilité de l'introduction d'obligations de stabilité. En effet, de son point de vue, l'addition de règles strictes en matière de gouvernance économique et de garanties communes à toute la zone euro destinées à ~~mutualiser~~ répartir équitablement les risques liés à la dette souveraine contribuera à sortir de l'~~impasse~~ dilemme austérité-croissance. ~~Celle-ci conduirait inéluctablement l'UE vers une profonde récession.~~ Le Comité est d'avis qu'il n'est possible d'introduire d'obligations de stabilité qu'une fois éliminé le risque d'aléa moral exposé dans le livre vert et que s'il est suffisamment garanti que ce risque ne se manifeste pas dans la réalité économique."

Exposé des motifs

Sera donné oralement.

Am. 1 - Paragraphe 1.5

Insérer dans le texte:

"1.5 Cependant le CESE pense que le risque d'aléa moral (selon l'ensemble des cinq modalités mentionnées) et son éventuelle expression concrète qui lui est prêtée par le livre vert sont présentés de façons discutables et devraient d'abord faire l'objet d'un examen approfondi avant de tirer des conclusions contestables. En effet si la thèse présentée par le Livre vert était correcte, à savoir que l'affaiblissement de la discipline exercée par les marchés, résultat de l'uniformisation des taux d'intérêt, entraînera une augmentation irresponsable des dépenses publiques ou une hausse des déficits budgétaires, une telle évolution aurait dû être constatée depuis l'introduction de l'euro. Or cela n'a pas été le cas. Le Comité est d'avis qu'il n'est possible d'introduire des obligations de stabilité qu'une fois éliminé le risque d'aléa moral exposé dans le livre vert et que s'il est suffisamment garanti que ce risque ne se manifeste pas dans la réalité économique."

Exposé des motifs

Le livre vert porte sur l'introduction, pour une durée indéterminée, d'"obligations de stabilité" destinées à réduire les coûts du service de la dette (émission d'obligations) pour les États membres dont la discipline budgétaire laisse à désirer, au détriment de pays dont le comportement budgétaire est sain et qui devront payer davantage pour assurer à ces obligations des rendements supérieurs à ceux de leurs propres titres de créance. Les bénéficiaires de ce dispositif profiteront d'un rendement unique (et, de leur point de vue, inférieur) pour ces obligations, ainsi que d'une responsabilité (garantie) conjointe à l'échelle de la zone euro. La Commission européenne a elle-même décrit 5 modalités possibles d'aléa moral (une partie décide du degré de risque à prendre, tandis qu'une autre partie supporte les coûts financiers si un problème se pose) découlant de ce type d'émission de dette.

Résultats du vote

Voix contre: 131

Voix pour: 49

Abstentions: 9

Am. 8 - Paragraphe 5.3.4

Modifier comme suit:

"5.3.4 Ce dernier point plaiderait pour que la lutte contre l'aléa moral soit précisément axée sur les recettes. ~~Une coordination accrue des politiques fiscales pourrait empêcher le dumping fiscal.~~ Le CESE approuve l'idée d'une "dévaluation fiscale", prônée par le Forum fiscal de Bruxelles 2012 en tant qu'instrument de résolution des chocs asymétriques dans le cadre de la monnaie unique ⁽¹⁾. L'on pourrait aussi à l'avenir sanctionner dans certains cas les allègements de la fiscalité, dans le cadre de la coordination des politiques économiques et de la gouvernance renforcées de l'UE. Cela garantirait une symétrie des mesures de gouvernance économique, déjà réclamée par le CESE dans de précédents avis ⁽²⁾."

Exposé des motifs

On ne peut non plus souscrire à la thèse du paragraphe 5.3.4 de l'avis. L'affirmation suivant laquelle on pourrait à l'avenir sanctionner les allègements de la fiscalité est arbitraire et ne peut se fonder sur aucune analyse ni aucune recherche. L'avis ne porte d'ailleurs pas sur les possibilités d'alléger la fiscalité ni sur les effets de tels allègements.

Résultats du vote

Voix contre: 124

Voix pour: 54

Abstentions: 9

Les 6 amendements suivants ont été votés ensemble:

⁽¹⁾ Le Forum fiscal de Bruxelles entend par "dévaluation fiscale" l'opération qui consiste à réduire l'imposition directe (des personnes physiques au bien que morales, ce qui réduit leurs charges et accroît de ce fait la compétitivité des producteurs nationaux) et à augmenter en parallèle l'imposition indirecte (car la taxe sur la valeur ajoutée ne frappe pas les exportations). Cette manœuvre fiscale doit être neutre d'un point de vue budgétaire et avoir des effets analogues à ceux d'une dévaluation. Pour les pays qui ont une monnaie commune, il s'agit d'un instrument pour résorber les chocs asymétriques. Voir: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/tax_conferences/tax_forum/index_fr.htm.

⁽²⁾ Cf. l'énumération dans l'avis du CESE sur le thème "Examen annuel de la croissance — Avancer dans la réponse globale apportée par l'Union européenne à la crise", JO C 132 du 3.5.2011, p. 26 et l'avis du CESE sur les "Conséquences sociales de la nouvelle législation en matière de gouvernance économique", JO C 143 du 22.5.2012, p. 23.

Am. 10 - Paragraphe 5.4.2

Modifier comme suit:

"5.4.2. Le CESE est convaincu que les euro-obligations ~~à responsabilité conjointe globale~~ assorties de garanties solidaires, mais non conjointes, seront très attrayantes pour les créanciers potentiels recherchant des placements sûrs. Le volume et la liquidité d'un marché d'obligations conjointes attireraient probablement aussi de nouveaux investisseurs extérieurs à l'Europe. Le CESE partage le point de vue que les déséquilibres macro-économiques mondiaux demandent que tout soit fait pour canaliser les volumes considérables de liquidités en provenance des pays émergents vers des investissements financiers stables que seraient les euro-obligations. Ces dernières constitueraient alors un élément majeur de stabilisation des marchés financiers au-delà même des frontières de l'Union européenne."

Exposé des motifs

Sera donné oralement.

Am.11 - Paragraphe 5.5.1

Modifier comme suit:

"5.5.1. Approche n°1: Substitution complète de l'émission d'obligations de stabilité à l'émission nationale, avec des garanties conjointes et solidaires

~~Le CESE estime qu'il s'agit là de l'approche la plus judicieuse sur le long terme et la plus conforme à l'objectif de l'Union européenne d'une union économique et sociale. Dans le même temps, elle pourrait s'avérer la plus efficace à court terme pour faire face aux problèmes de financement et pour mettre ainsi fin à la crise. Cependant cette approche est celle qui requiert toutefois l'intégration européenne la plus profonde et où le risque d'aléa moral est le plus élevé. Dès lors, la mise en œuvre de celle-ci devrait soulever le plus de problèmes d'ordre politique et juridique, d'où la substitution complète de l'émission d'obligations de stabilité à l'émission nationale, avec des garanties conjointes et solidaires paraît le moins probable dans un futur proche. Il ne sera possible d'envisager leur introduction qu'une fois éliminé le risque d'aléa moral exposé dans le livre vert et que s'il est suffisamment garanti que ce risque ne se manifeste pas dans la réalité économique."~~

Exposé des motifs

Il convient de rejeter l'option proposée dans l'avis, s'agissant des différents types de possibilités en matière d'émission d'obligation de stabilité, de **soutenir l'approche n° 2**, qui prévoit la substitution partielle de l'obligation de stabilité à l'émission nationale, assortie d'une garantie conjointe et solidaire. Selon moi, il n'est pas acceptable que quelques États membres puissent être autorisés, comme le montre la pratique, à dilapider de manière malheureusement irresponsable leurs finances, et que d'autres États doivent être mis à contribution pour rembourser ces dépenses. Il convient simultanément de signaler que **la garantie conjointe et solidaire entre directement en contradiction avec les dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui prévoit qu'aucun État membre ne doit répondre des obligations d'un autre État membre**. Par contraste, l'approche n° 3 (que cet amendement propose de soutenir) réduit au minimum le risque d'aléa moral pour la conduite des politiques économiques et budgétaires. Contrairement à l'approche n° 2, elle impliquerait des garanties publiques "solidaires mais non conjointes" et pourrait dès lors être mise en œuvre relativement rapidement, sans que soit nécessaire une modification des traités européens.

Am.12 - Paragraphe 5.5.2.1

Modifier comme suit:

"5.5.2.1 Cette approche est la plus envisageable et la plus acceptable car elle correspond pour l'essentiel à celle qui vient d'être évoquée, si ce n'est que les États devraient conserver une certaine autonomie d'action vis-à-vis des marchés financiers. De ce fait, les États seraient soumis à des conditions de marché et de financement différentes pour chacun d'entre eux ce qui pourrait refléter les disparités entre leurs notations de crédit individuelles. ~~Quoi qu'il en soit, cette approche peut s'avérer très efficace, que l'on considère ses effets aussi bien à moyen terme qu'à court terme. De plus, elle permet aussi d'affaiblir sensiblement les arguments qui se fondent sur les risques allégués d'aléa moral. C'est pourquoi il s'agit là de l'une des deux options que le CESE approuve formellement. Les garanties conjointes et solidaires dont sont assorties les obligations de stabilité, ainsi que leur faible rendement, laissent toujours l'aléa moral d'irresponsabilité budgétaire à un degré élevé. Il ne sera possible d'envisager leur introduction qu'une fois éliminé le risque d'aléa moral exposé dans le livre vert et que s'il est suffisamment garanti que ce risque ne se manifeste pas dans la réalité économique."~~

Exposé des motifs

Il convient de rejeter l'option proposée dans l'avis, s'agissant des différents types de possibilités en matière d'émission d'obligation de stabilité, de **soutenir l'approche n° 2**, qui prévoit la substitution partielle de l'obligation de stabilité à l'émission nationale, assortie d'une garantie conjointe et solidaire. Selon moi, il n'est pas acceptable que quelques États membres puissent être autorisés, comme le montre la pratique, à dilapider de manière malheureusement irresponsable leurs finances, et que d'autres États doivent être mis à contribution pour rembourser ces dépenses. Il convient simultanément de signaler que **la garantie conjointe et solidaire entre directement en contradiction avec les dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui prévoit qu'aucun État membre ne doit répondre des obligations d'un autre État membre**. Par contraste, l'approche n° 3 (que cet amendement propose de soutenir) réduit au minimum le risque d'aléa moral pour la conduite des politiques économiques et budgétaires. Contrairement à l'approche n° 2, elle impliquerait des garanties publiques "solidaires mais non conjointes" et pourrait dès lors être mise en œuvre relativement rapidement, sans que soit nécessaire une modification des traités européens.

Am.13 - Paragraphe 5.5.3.1

Modifier comme suit:

"5.5.3.1 Le CESE convient avec la Commission que cette approche est celle des trois approches dont le champ d'application est le plus restreint, car elle ne couvrirait que partiellement le besoin de financement des États membres (comme dans le cas de l'approche n° 2) et elle ne prévoirait que des garanties solidaires, mais non conjointes. ~~De ce fait, cette approche est celle qui limiterait le plus l'aléa moral de détérioration de la discipline budgétaire, tout en réduisant les primes de liquidité~~ ~~de devrait avoir que des effets limités s'agissant de la stabilité et l'intégration.~~ Elle pourrait être mise en œuvre relativement rapidement, car elle semble pleinement compatible avec le traité de l'UE en vigueur."

Exposé des motifs

Sera donné oralement.

Am.14 - Paragraphe 5.6.5

Modifier comme suit:

"5.6.5 C'est pourquoi il convient d'orienter la coordination de la politique économique dans le sens d'un renforcement des facteurs de croissance et des revenus nationaux. Les États membres qui ont connu ces dernières années un niveau relativement faible d'investissement public et une demande intérieure atone, doivent prendre des mesures correctrices afin de soutenir la demande, tandis que les États membres qui connaissent des déficits relativement élevés de leur balance des opérations courantes et de leur budget devraient viser à mieux équilibrer leurs recettes et leurs dépenses. La mise en œuvre d'obligations de stabilité au sein de l'Union européenne conformément au modèle de l'approche n° 2 ~~peut s'avérer~~, de l'avis du CESE, une solution viable pour soutenir durablement la réduction urgente et impérative des déséquilibres macroéconomiques internes au sein de l'UE."

Exposé des motifs

Il convient de rejeter l'option proposée dans l'avis, s'agissant des différents types de possibilités en matière d'émission d'obligation de stabilité, de **soutenir l'approche n° 2**, qui prévoit la substitution partielle de l'obligation de stabilité à l'émission nationale, assortie d'une garantie conjointe et solidaire. Selon moi, il n'est pas acceptable que quelques États membres puissent être autorisés, comme le montre la pratique, à dilapider de manière malheureusement irresponsable leurs finances, et que d'autres États doivent être mis à contribution pour rembourser ces dépenses. Il convient simultanément de signaler que **la garantie conjointe et solidaire entre directement en contradiction avec les dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui prévoit qu'aucun État membre ne doit répondre des obligations d'un autre État membre.** Par contraste, l'approche n° 3 (que cet amendement propose de soutenir) réduit au minimum le risque d'aléa moral pour la conduite des politiques économiques et budgétaires. Contrairement à l'approche n° 2, elle impliquerait des garanties publiques "solidaires mais non conjointes" et pourrait dès lors être mise en œuvre relativement rapidement, sans que soit nécessaire une modification des traités européens.

Am.2 - Paragraphe 1.7

Modifier comme suit:

"1.7 S'agissant des différentes "options pour l'émission d'obligation de stabilité" le Comité considère que l'approche n° 2 qui consiste en une "substitution partielle de l'émission d'obligation de stabilité à l'émission nationale, avec des garanties ~~conjointes et solidaires~~ mais non conjointes, est la plus envisageable et généralement la plus acceptable."

Exposé des motifs

Il convient de rejeter l'option proposée dans l'avis, s'agissant des différents types de possibilités en matière d'émission d'obligation de stabilité, de **soutenir l'approche n° 2**, qui prévoit la substitution partielle de l'obligation de stabilité à l'émission nationale, assortie d'une garantie conjointe et solidaire. Selon moi, il n'est pas acceptable que quelques États membres puissent être autorisés, comme le montre la pratique, à dilapider de manière malheureusement irresponsable leurs finances, et que d'autres États doivent être mis à contribution pour rembourser ces dépenses. Il convient simultanément de signaler que **la garantie conjointe et solidaire entre directement en contradiction avec les dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui prévoit qu'aucun État membre ne doit répondre des obligations d'un autre État membre.** Par contraste, l'approche n° 3 (que cet amendement propose de soutenir) réduit au minimum le risque d'aléa moral pour la conduite des politiques économiques et budgétaires. Contrairement à l'approche n° 2, elle impliquerait des garanties publiques "solidaires mais non conjointes" et pourrait dès lors être mise en œuvre relativement rapidement, sans que soit nécessaire une modification des traités européens.

Résultats du vote

Voix contre: 129

Voix pour: 59

Abstentions: 5

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 concernant le programme européen de surveillance de la Terre (GMES) et sa mise en œuvre (à partir de 2014)»

COM(2011) 831 final

(2012/C 299/13)

Rapporteur: **M. IOZIA**

Le 30 novembre 2011, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant le programme européen de surveillance de la Terre (GMES) et sa mise en œuvre (à partir de 2014)"

COM(2011) 831 final.

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 12 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 178 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) réaffirme son ferme soutien à la politique spatiale européenne, notamment aux grands projets européens GALILEO et GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*) qu'il juge stratégiques pour le développement économique et scientifique européen. Dans l'ensemble des avis qu'il a élaborés en la matière⁽¹⁾, le CESE a affirmé la nécessité d'accorder des ressources et une attention accrues aux activités spatiales, domaine dans lequel l'Union européenne doit préserver sa position de premier plan.

1.2 Le CESE fait part de sa ferme opposition à la proposition de la Commission de réléguer dans un fonds spécifique les financements nécessaires au développement et à l'achèvement du programme GMES.

1.3 Le CESE souligne qu'il est nécessaire et urgent de garantir la continuité d'un programme qui entre dans sa phase opérationnelle si l'on ne veut pas qu'il échoue. L'ensemble des mécanismes financiers, de gestion et de gouvernance innovants qui sont proposés et qui diffèrent des mécanismes européens habituels et consolidés, apparaissent inopportuns, injustifiés et très risqués. La création de nouveaux organismes et modèles de financement implique en effet d'engager des procédures de négociation et d'étude pénibles, à l'issue incertaine et qui prendront certainement plusieurs années, ce qui est incompatible avec la mise en œuvre d'un programme tel que GMES et inutile, étant donné que la Commission et toutes les agences européennes disposent de l'ensemble des compétences et des prérogatives nécessaires au déploiement du programme.

1.4 Le CESE demande que le financement de ce programme soit inscrit dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020, et que sa gouvernance soit organisée de manière à tenir compte des capacités actuelles en Europe et à éviter aussi bien une dispersion des activités de gestion que la création de nouvelles entités; en effet, ces dernières ne seraient pas adaptées pour reprendre la gestion d'un programme qui a été développé au cours de la dernière décennie. Cette demande avait déjà été formulée dans un précédent avis⁽²⁾.

1.5 La communication sur la mise en œuvre détaillée de la proposition d'accord intergouvernemental relative aux activités opérationnelles du programme GMES⁽³⁾, qui a été publiée alors que le présent avis était en cours de discussion, ne modifie en rien les conclusions du Comité. Au contraire, elle les renforce, dans la mesure où elle donne l'occasion au CESE de souligner à nouveau qu'il est très risqué d'introduire tardivement un nouveau modèle de financement et de gestion qui n'a pas été testé et ne fait pas partie du cadre financier pluriannuel et des circuits de gestion consolidés propres à l'UE.

1.6 Le CESE fait part de sa grande inquiétude face au risque réel que le programme GMES rencontre de sérieuses difficultés, annihilant l'investissement de plus de 3,2 milliards d'euros déjà réalisé. À la lumière des discussions en cours entre les États membres, il s'agit moins d'un risque que d'une certitude.

1.7 Le CESE fait observer qu'à moins d'un an du début du fonctionnement opérationnel du programme GMES (en 2013 il

⁽¹⁾ JO C 43 du 15.2.2012, p. 20.

⁽²⁾ JO C 43 du 15.2.2012, p. 20.

⁽³⁾ COM(2012) 218 final du 11 mai 2012.

est prévu de lancer les satellites A des constellations Sentinelle-1, Sentinelle-2 et Sentinelle-3), il semble très risqué et non justifié de redéfinir son système complexe de financement et de gouvernance, tel que décrit dans la communication à l'examen, compte tenu notamment de l'importance stratégique que revêt ce programme pour l'UE.

1.8 La communication ne comprend aucune analyse de faisabilité permettant d'évaluer le caractère réalisable du programme en termes d'efficacité et d'efficience. De plus, la nécessité d'un nouveau schéma n'est pas clairement justifiée.

1.9 Le CESE observe que les deux programmes phares du plan spatial européen, GALILEO et GMES, font l'objet d'un traitement différent: le premier est inclus dans le cadre financier pluriannuel (CFP) et le deuxième en est exclu.

1.10 En ce qui concerne la gouvernance, il est surprenant de constater le rôle marginal qui est confié dans le cadre de ce système complexe à l'Agence spatiale européenne (ASE), qui jusqu'à présent a élaboré, géré et exploité la plupart des systèmes satellitaires européens et qui a également assuré jusqu'ici, en partenariat avec la Commission européenne, presque la totalité de leur financement. Son remplacement par des organismes nouveaux ou disposant d'une faible expérience de gestion des systèmes satellitaires et des données collectées ne semble pas être réellement fondé.

1.11 Le CESE estime qu'à moins d'un an de l'entrée en vigueur du modèle de financement du programme GMES, le fait de redéfinir aussi radicalement la répartition des compétences du programme, tel que proposé par la communication, représente un risque très sérieux pour le démarrage opérationnel du système.

1.12 Le CESE souligne le caractère incertain et imprécis de la proposition de gouvernance présentée par la Commission. Les difficultés engendrées par le modèle proposé sont évidentes, la coordination technique est confiée à des organismes qui n'ont ni pratique des activités spatiales, ni une culture d'activités partagées avec d'autres agences. Par ailleurs, plus de 80 % des activités prévues par le programme GMES concernent l'espace. Le CESE invite la Commission à réévaluer le modèle proposé et à maintenir une gouvernance unitaire, en continuant à confier à l'ASE la responsabilité technique du programme, sous la supervision et le contrôle de la Commission, comme cela a été prévu à l'origine.

2. Introduction

2.1 La communication à l'examen du 30 novembre 2011 expose la solution proposée par la Commission européenne concernant le financement, en dehors du cadre financier pluriannuel 2014-2020 (4), de la phase opérationnelle du programme stratégique d'observation de la Terre GMES, tel qu'il a été défini jusqu'à présent et conduit à sa phase de mise en œuvre finale. La communication comporte également une proposition en matière de gouvernance. Il s'agit dès lors d'une communication d'une importance capitale pour le programme GMES.

2.2 La communication sur certains détails relatifs à la mise en œuvre de la proposition d'accord intergouvernemental relative aux activités opérationnelles du programme GMES (5), qui a été publiée alors que le présent avis était en cours de discussion, ne modifie en rien les observations et les conclusions du Comité sur le document à l'examen. Ladite communication est en effet un addendum qui fournit des détails sur les aspects financiers du fonds proposé et institue un nouvel organe, le Conseil du GMES, qui représente un doublon par rapport aux compétences exercées jusqu'ici en matière de gestion des programmes spatiaux européens, ce qui crée clairement des conflits de compétences et des structures décisionnelles redondantes dans l'Union.

2.3 Le programme européen de surveillance de la terre (GMES) est, avec le programme GALILEO, l'un des deux programmes phares de l'Union européenne dans le secteur spatial. Il joue un rôle fondamental pour l'observation de la Terre et fournit les moyens permettant de comprendre et de surveiller le changement climatique, la protection et la sécurité civile, le développement durable et la gestion des crises.

2.4 Le fait de ne pas inclure le financement du programme stratégique de surveillance de la terre GMES dans la proposition relative au cadre financier pluriannuel 2014-2020 a suscité de vives inquiétudes en raison du risque réel de gâcher un programme stratégique pour l'Europe qui représente dix années de travail et un investissement de plus de trois milliards d'euros.

2.5 Dans son analyse de décembre 2011 (6), le CESE a fait part de sa vive inquiétude en ce qui concerne l'avenir de ce programme, en l'absence d'une continuité de financement.

2.6 En février 2012, le Parlement européen a affirmé dans sa résolution sur l'avenir du GMES (7) qu'il "n'estime pas qu'un financement du GMES en dehors du cadre financier pluriannuel (CFP), reposant sur la structure de financement et de gouvernance proposée par la Commission dans sa communication, constitue une option viable".

2.7 La composante "espace" du GMES se base sur trois constellations de satellites, Sentinelle-1, 2 et 3 et sur des instruments (Sentinelle 4 et 5) embarqués sur d'autres satellites. Les premiers satellites des trois constellations seront lancés au cours de 2013. Il est donc urgent de définir le cadre financier qui garantira le financement des opérations désormais imminentes.

2.8 En l'absence de proposition pouvant intervenir à l'occasion de la conférence de presse du 9 janvier 2012, le directeur général de l'ASE a réaffirmé que si aucune décision n'était prise concernant le financement des opérations du GMES, l'ASE renoncerait aux lancements prévus (8).

(5) COM(2012) 218 final du 11 mai 2012.

(6) JO C 43 du 15.2.2012, p. 20.

(7) 2012/2509 (RSP).

(8) <http://multimedia.esa.int/Videos/2012/01/ESA-Director-General-2012-Press-Briefing> (68:00).

(4) COM(2011) 500 final PART I/II – *Un budget pour l'Europe*.

2.9 Dans sa communication, la Commission européenne propose de recenser les financements nécessaires à la réalisation et à la mise en œuvre de toute l'infrastructure, grâce à la constitution d'un nouveau fonds spécifiquement alloué au GMES, et pour la création duquel il sera nécessaire de conclure un accord intergouvernemental entre les États membres de l'UE réunis au sein du Conseil.

2.10 Les 27 États membres de l'UE devraient contribuer à ce fonds sur la base du revenu national brut (RNB). La communication à l'examen propose un modèle d'accord, dont les détails figurent dans la communication qui a été adoptée par la suite ⁽⁹⁾.

2.11 La proposition de gouvernance avancée par la communication, qui n'est pas moins importante que celle inhérente au financement, recense de nombreux acteurs qui devraient se charger des différents aspects et secteurs dans lesquels s'articule le programme GMES.

2.12 L'introduction d'un modèle de financement nouveau et complexe et l'institution d'un nouvel organe de gestion du programme spatial (le Conseil du GMES) ne se justifient pas et interviennent tardivement, un an à peine avant le lancement des premiers satellites.

3. Observations générales

3.1 Les programmes de surveillance de la Terre GMES et de navigation par satellite GALILEO constituent les deux grands programmes stratégiques de l'Union européenne grâce auxquels cette dernière entend conserver son indépendance et sa primauté dans le secteur spatial.

3.2 Le maintien d'une forte primauté et indépendance dans le secteur spatial est considéré comme un facteur stratégique pour l'avenir de l'Europe, en raison des vastes et importantes retombées dans les domaines économique, technologique, géopolitique et culturel au sens large, des activités développées dans ce secteur.

3.3 Le GMES est un programme stratégique de l'Union européenne, qui a été créé par le règlement (UE) n° 911/2010 du Parlement européen et du Conseil.

3.4 La communication réaffirme qu'"afin de relever des défis toujours plus grands au niveau mondial, l'Europe a besoin de son propre système d'observation de la Terre, fiable et bien coordonné. Ce système, c'est le programme GMES."

3.5 La communication propose un nouveau modèle de financement qui ne fait pas partie du système de gestion consolidé du budget de l'UE. Ce nouveau modèle implique que l'ensemble des 27 États membres participent à ce mécanisme et l'approuvent. Or, compte tenu de la situation financière actuelle (cf. par exemple, mais pas uniquement, la situation de la Grèce et le manque de liquidités éventuel de la France et de l'Italie), il est, sinon certain, du moins très probable, que ce mécanisme se trouvera bloqué, ce qui signifierait la fin du programme GMES.

4. Observations spécifiques

Le financement

4.1 La communication prévoit d'exclure le GMES du CFP 2014-2020.

4.2 Le financement devrait plutôt être réalisé par la conclusion d'un accord interne entre les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil.

4.3 L'accord prévoit que chaque État membre de l'Union notifie au secrétariat général du Conseil de l'Union européenne l'accomplissement des procédures requises pour l'entrée en vigueur de l'accord.

4.4 La ratification de l'accord par l'ensemble des États membres de l'Union est une condition préalable à son entrée en vigueur.

4.5 L'accord ne pourra entrer en vigueur qu'à la suite de son approbation par le dernier État membre. En raison de la situation financière actuelle de l'Union européenne en général et de certains États membres en particulier, cette disposition paraît à elle seule suffisante pour faire échouer le programme GMES.

4.6 Le calendrier et les modalités de convocation du Conseil ne sont pas connus à ce jour, ce qui constitue un risque compte tenu de l'imminence du lancement des satellites Sentinelles 1-2- et 3 (2013).

4.7 Aux fins de la programmation, de la gestion et de l'exécution du fonds GMES, la communication prévoit l'adoption d'un règlement par le Conseil, sur proposition de la Commission. Le projet de ce règlement n'est pas disponible actuellement.

4.8 Afin d'établir le règlement financier du fonds GMES, fixant les règles relatives à l'établissement et à l'exécution financière, ainsi qu'à la présentation et à la révision des comptes, la communication à l'examen prévoit qu'il soit adopté par le Conseil sur proposition de la Commission. Le projet de règlement n'est pas encore disponible.

4.9 Jusqu'à présent, le développement du programme a comporté l'utilisation de ressources financières à hauteur de 3,2 milliards d'euros, engagées presque entièrement par l'ASE (1 890 millions) et par l'UE (1 300 millions).

4.10 La mise en œuvre du programme dans sa totalité, incluant l'entretien, les développements et les mises à jour, portent l'estimation du budget nécessaire pour la période 2014-2020 à 5,8 milliards d'euros, c'est-à-dire à environ 0,6 % du budget de l'Union pour la même période, que le CFP 2014-2020 fixe à 1 025 milliards d'euros. Il est également utile de rappeler que le budget de l'Union représente quant à lui environ 1 % du revenu national brut (RNB).

⁽⁹⁾ COM(2012) 218 final du 11 mai 2012.

4.11 La proposition de financer le programme GMES en dehors du budget de l'Union ne semble pas apporter des avantages financiers compte tenu du fait que les 27 États membres devraient en tout état de cause en assurer le financement, quand bien même ce serait par un canal de financement différent reposant sur un accord intergouvernemental complexe. Le Comité ne comprend donc pas l'utilité de cette proposition.

4.12 En ce qui concerne le segment spatial, l'ASE dispose du budget nécessaire au lancement des trois satellites "A" des constellations Sentinelles 1- 2 et 3. Le paiement du lancement du satellite Sentinelle-1 a déjà été acquitté; pour le lancement des deux autres, l'on ne prévoit pas de difficultés de financement. Le budget d'après 2013 inclut donc le déploiement de toutes les constellations, comme cela avait été prévu pour garantir le service pour lequel les satellites ont été projetés.

La gouvernance

4.13 Pour la gestion de la phase opérationnelle du GMES, la communication prévoit une multitude d'organismes.

4.14 La gestion et la supervision politiques seraient confiées à la Commission.

4.15 La communication sur les détails de mise en œuvre de la proposition à l'examen (COM(2012) 218 final, du 11 mai 2012) dispose que le programme GMES sera géré par un organe appelé Conseil du GMES, dont les prérogatives sont à ce point étendues qu'elles couvrent aussi bien la gestion habituelle des programmes de l'UE que les prérogatives spécifiques d'une agence spatiale. S'agissant des compétences et des organes décisionnels, cette situation crée des redondances incompatibles avec une gestion efficace des ressources communautaires déjà peu importantes.

4.16 En ce qui concerne les services, la coordination technique des services de surveillance du territoire serait confiée à l'Agence européenne pour l'environnement (AEE); la coordination technique des services de gestion des situations d'urgence au Centre européen de réaction aux situations d'urgence; la coordination technique du service relatif à l'atmosphère serait confiée au Centre européen de prévisions météorologiques à moyen terme (CEPMMT); s'agissant de la coordination technique des autres services (changement climatique, surveillance du

milieu marin et sécurité), les organismes responsables n'ont pas encore été définis; pour d'autres services de la Commission et d'autres entités européennes, l'on propose l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM), le Centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE), l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX) ou l'Agence européenne de défense (AED).

4.17 Pour la composante "espace", les activités opérationnelles seraient confiées à l'ESA (ad intérim) concernant les observations d'imagerie à haute résolution au-dessus des terres et de surfaces cibles spécifiques et à EUMETSAT (Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques) concernant les observations systématiques et mondiales de l'atmosphère et des océans. Les activités de développement de la composante "espace" seraient attribuées à l'ESA et à la Commission.

4.18 L'intérim ainsi défini correspond à la gestion de toutes les constellations de Sentinelle-1, Sentinelle-2 et de la composante "terre" de Sentinelle-3. Il est évident que dans le cadre d'un intérim, il est très difficile d'assumer des coûts aussi élevés en termes d'organisation et de ressources.

4.19 Pour la composante relative à la fourniture des données in situ, la coordination technique serait proposée à l'Agence européenne pour l'environnement (AEE).

4.20 L'on ne comprend pas comment les compétences spécifiques et les capacités de gestion de ces organismes pourraient couvrir les besoins opérationnels d'un programme comme le GMES, dont la composante "espace" prédominante requiert une compétence spécifique.

4.21 Le Conseil du GMES que propose d'instituer la communication GMES⁽¹⁰⁾ adoptée à la suite du document à l'examen duplique nombre de compétences propres à la gestion des programmes spatiaux européens, ce qui crée clairement des conflits de compétences et des structures décisionnelles redondantes en Europe et débouche sur la mise en place d'une sorte d'agence spatiale parallèle; cette situation est en contradiction avec les dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Bruxelles, le 12 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ COM(2012) 218 final du 11 mai 2012.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'amélioration du règlement des opérations sur titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres (DCT) et modifiant la directive 98/26/CE»

COM(2012) 73 final – 2012/0029 (COD)

(2012/C 299/14)

Rapporteur: **M. MORGAN**

Le 15 mars 2012, le Parlement européen, et le 3 avril 2012, le Conseil de l'Union européenne ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'amélioration du règlement des opérations sur titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres (DCT) et modifiant la directive 98/26/CE"

COM(2012) 73 final — 2012/0029 (COD).

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 11 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 110 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de cette initiative réglementaire. Une fois le règlement sur les DCT mis en place, la Commission aura achevé les trois piliers du nouveau cadre de la réglementation européenne sur les infrastructures financières: DCT, EMIR et MiFID/MiFIR.

1.2 La création de l'euro a servi de catalyseur pour les investissements transnationaux dans des titres, et le fonctionnement harmonieux des investissements transnationaux repose sur l'existence de normes communes à l'échelle européenne. Un niveau élevé de discipline en matière de règlement réduit le risque de contrepartie, ou plus spécifiquement le risque de liquidité et le risque de remplacement. Plus encore, il favorise la protection des investisseurs, en contribuant à garantir que les transactions entre acheteurs et vendeurs de titres sont réglées en toute sécurité et en temps opportun. À cet égard, le règlement constitue une avancée importante sur la voie de l'achèvement du marché unique.

1.3 Une modification importante qui a été proposée concernant le champ des activités des DCT consiste à leur interdire de détenir une licence pour l'exercice d'une partie des activités bancaires. Cela aura une incidence sur les deux grands DCT internationaux qui utilisent leurs capacités bancaires pour soutenir le processus de règlement et de conservation de titres à une très grande échelle. Le CESE reconnaît que les avis influents à l'échelle mondiale – G20, Commission européenne, Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), etc. – sont largement en faveur d'une séparation des établissements de crédit. Le CESE soutient la Commission et estime que la meilleure solution est d'avoir une banque séparée.

1.4 La proposition d'uniformiser l'exigence du règlement au plus tard le deuxième jour ouvrable après celui où a lieu la transaction (T+2) est très importante. Si un tel projet peut être réalisé à l'échelle de l'UE, il faudra répondre à un certain nombre de problèmes concernant les transactions à l'échelle mondiale.

1.5 Les propositions exigent la dématérialisation des titres négociables. Une période de transition est fixée, qui s'achève le 1^{er} janvier 2020. Même dans ce cas, les progrès qui ont été accomplis par les États membres sont inégaux, et un compromis politique pourrait être nécessaire.

2. Introduction

2.1 Les dépositaires centraux de titres (DCT) (*central securities depositories* – CSD) sont des établissements qui revêtent une importance systémique pour les marchés financiers. Toute opération sur titres, boursière ou non, est suivie d'un traitement post-marché qui débouche sur son règlement, à savoir la livraison des titres en échange d'espèces. Les DCT jouent un rôle clé dans ce règlement en exploitant des systèmes dits de règlement des opérations sur titres. Ils assurent aussi l'enregistrement initial et la tenue centralisée de comptes de titres, qui permettent d'enregistrer le nombre de titres émis et l'identité de chaque émetteur, ainsi que chaque changement de détenteur de ces titres.

2.2 Ces dépositaires jouent également un rôle crucial pour le marché des garanties financières, notamment pour les opérations de politique monétaire. C'est ainsi que presque toutes les sûretés admissibles aux fins des opérations de politique monétaire des banques centrales dans l'UE, en particulier dans la zone euro, passent par les systèmes de règlement des opérations sur titres exploités par ces dépositaires.

2.3 Dans l'UE, ces systèmes de règlement ont permis de régler quelque 920 000 000 000 000 EUR de transactions en 2010, et détenaient, à la fin de la même année, près de 39 000 000 000 000 EUR de titres. Il existe plus de 30 DCT dans l'UE, soit à peu près un par pays, et deux dépositaires centraux internationaux (ICSD), Clearstream Banking Luxembourg et Euroclear Bank, spécialisés dans l'émission d'obligations internationales dites "euro-obligations".

2.4 D'un usage généralement sûr et efficace à l'intérieur des frontières nationales, le règlement est plus complexe dès lors qu'il est transfrontière et soutient des investissements transnationaux. Il est alors exposé à des coûts plus importants que les règlements domestiques. Par exemple, les défauts de règlement (suspens) sont plus fréquents lors d'opérations transnationales que d'opérations purement domestiques, et les frais de règlement peuvent être jusqu'à quatre fois plus élevés. En général, les coûts afférents aux DCT, même s'ils sont importants pour les émetteurs, sont minimales en proportion des coûts totaux encourus par l'utilisation de tous les éléments de l'infrastructure.

2.5 Ces problèmes de sécurité tiennent à plusieurs facteurs, notamment:

- la durée du cycle de règlement: le délai admis entre l'opération et son règlement n'est pas harmonisé dans l'UE, ce qui pose des problèmes lors de règlements transnationaux;
- un pourcentage faible, mais non négligeable, de titres sont encore sur papier; leur règlement prend beaucoup plus de temps, ce qui augmente les risques encourus par les investisseurs;
- les défauts de règlement, à savoir l'absence de règlement à la date voulue, ne font pas l'objet de sanctions dissuasives sur tous les marchés, et les mesures disciplinaires, lorsqu'elles existent, sont très variables d'un marché à l'autre;
- la directive 98/26/CE concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement de titres (directive "règlement") réduit les perturbations que ces systèmes peuvent subir en cas de procédure d'insolvabilité contre l'un de leurs participants, mais elle ne supprime pas les autres risques auxquels ils sont exposés, ni le problème de la solidité des DCT qui les exploitent; certains DCT encourent des risques de crédit et de liquidité supplémentaires liés à la prestation de services bancaires accessoires aux opérations de règlement;
- la conclusion d'accords instaurant des liaisons entre DCT, si elle est considérée comme un premier pas vers la consolidation des marchés de règlement européens, n'est pas sans poser des problèmes de sécurité, en l'absence de règles prudentielles spécifiques pour ces accords; le fait qu'ils renforcent l'interconnexion entre DCT est un argument supplémentaire pour la définition d'un cadre prudentiel commun.

2.6 L'absence de marché intérieur unique performant pour le règlement des opérations sur titres pose aussi d'importants problèmes. Le marché européen du traitement post-négociation se heurte encore à d'importants obstacles tels que les limites à l'accès des émetteurs de titres aux DCT, le caractère hétérogène des règles et des régimes d'agrément nationaux auxquels sont soumis ces dépositaires dans l'UE et le manque de concurrence entre dépositaires centraux nationaux. Le résultat est un marché très fragmenté. De ce fait, le règlement transnational de telles opérations repose sur des circuits de transmission inutilement complexes, comportant souvent plusieurs DCT et autres intermédiaires, ce qui a des répercussions négatives en termes d'efficacité, mais aussi de risques liés aux opérations transfrontalières.

2.7 Ces problèmes sont d'autant plus importants que les opérations transfrontières (qu'il s'agisse d'achats ou de ventes classiques de titres ou du transfert de sûretés) ne cessent de se développer en Europe et que les DCT sont de plus en plus interconnectés. Ces tendances devraient même s'accroître avec l'entrée en service, prévue pour 2015, du système Target2 Securities (T2S), un projet lancé par l'Eurosystème pour installer en Europe une plate-forme commune de règlement des titres qui transcendera les frontières.

3. Contenu essentiel du règlement proposé

3.1 Le règlement proposé comporte deux volets principaux, qui correspondent aux mesures applicables aux opérateurs du marché dans le cadre du règlement d'opérations sur titres (titre II) et aux mesures spécifiquement applicables aux DCT (titres III, IV et V).

Règlement des opérations sur titres

3.2 Le titre II impose ce que l'on appelle la dématérialisation/immobilisation de titres, à savoir l'émission de titres sous forme d'inscription en compte. Cette mesure a pour but d'accroître l'efficacité du règlement, de permettre un raccourcissement des délais de règlement et de garantir l'intégrité des émissions, en facilitant le rapprochement des comptes de titres. Le texte proposé prévoit une période de transition suffisamment longue, allant jusqu'au 1^{er} janvier 2020, pour permettre aux opérateurs de marché des États membres où existent encore d'importantes quantités de titres papier de se mettre en conformité avec cette mesure.

3.3 Il harmonise les délais de règlement des opérations sur titres dans l'UE. En Europe, la plupart des opérations sur titres sont réglées deux ou trois jours après le jour de cotation, selon le marché. Le délai de règlement sera harmonisé et fixé à deux jours après le jour de la transaction, mais des délais plus courts seront autorisés.

3.4 Il harmonise les mesures de discipline en matière de règlement à l'échelle de l'UE. Il s'agit de mesures ex ante destinées à empêcher les défauts de règlement et de mesures ex post destinées à faire face à d'éventuels défauts.

Agrément et surveillance des dépositaires centraux de titres

3.5 La directive 98/26/CE définit déjà les systèmes de règlement des opérations sur titres comme des accords formels permettant le transfert de titres entre différents participants. En revanche, elle ne réglemente pas les établissements chargés d'exploiter ces systèmes. Compte tenu des risques liés au règlement et de la complexité croissante de ces systèmes, il est essentiel que les établissements qui les exploitent soient légalement définis, agréés et surveillés sur la base de normes prudentielles communes.

3.6 Les DCT devront être agréés et surveillés par les autorités nationales compétentes pour leur lieu d'établissement. Toutefois, dans la mesure où leur activité a un caractère de plus en plus transnational, les autres autorités compétentes pour les systèmes de règlement de titres qu'ils exploitent et pour les autres entités de leur groupe devront aussi être consultées. L'AEMF aura un rôle important à jouer dans l'élaboration de projets de normes techniques harmonisant les procédures d'agrément et assurant la coopération entre autorités.

3.7 La proposition confère aux DCT agréés une sorte de "passeport" leur permettant de fournir des services dans d'autres États membres de l'Union, soit directement, soit en y créant une succursale. Les DCT de pays tiers pourront exercer leur activité dans l'Union à condition d'être reconnus par l'AEMF.

Exigences applicables aux DCT

3.8 Les DCT revêtant une importance systémique et assurant des services essentiels pour les marchés de titres, ils doivent être soumis à des normes prudentielles exigeantes, qui garantissent leur viabilité et la sécurité de leurs participants. Il est prévu plusieurs catégories d'obligations pour les DCT: exigences organisationnelles, règles régissant l'exercice des activités, exigences relatives aux services fournis, exigences prudentielles et exigences en matière de liaisons entre DCT.

3.9 Les règles régissant l'exercice des activités exigent que les opérations soient non discriminatoires, transparentes et strictement fondées sur le risque et que la publication complète des coûts et des produits soit communiquée aux autorités compétentes.

3.10 Les exigences applicables aux services de DCT comprennent des obligations en matière de rapprochement intrajournalier des comptes et de ségrégation des comptes. Pour le règlement en espèces, la proposition impose aux DCT d'utiliser dans toute la mesure du possible des comptes détenus auprès de banques centrales. Le règlement en monnaie de banque commerciale est autorisé, mais, contrairement à certaines pratiques en vigueur, il doit se faire par l'intermédiaire d'un établissement de crédit distinct agissant en tant qu'organe de règlement.

3.11 Dans les exigences prudentielles applicables aux DCT eux-mêmes figurent d'importantes dispositions sur l'atténuation du risque opérationnel. Les DCT n'étant pas autorisés à fournir eux-mêmes des services de type bancaire, le principal risque qu'ils encourront sera le risque opérationnel. Ces dispositions contiennent des mesures appropriées pour assurer à tout moment la continuité des opérations, y compris de règlement. Des exigences de fonds propres sont également définies en fonction des frais de fonctionnement; les DCT devront détenir suffisamment de fonds propres, de bénéfices non distribués et de réserves pour couvrir au moins six mois de frais de fonctionnement.

3.12 Les exigences en matière de liaisons entre DCT comprennent l'adoption de règles identiques sur le caractère définitif du règlement.

Accès aux DCT

3.13 La présente initiative a entre autres objectifs celui d'ouvrir le marché des services de DCT et de supprimer les entraves à son accès. Trois types d'accès sont envisagés: a) l'accès entre des émetteurs et des DCT, b) l'accès des DCT aux DCT et c) l'accès des autres infrastructures de marché aux DCT et inversement.

3.14 Le projet autorise les émetteurs à faire enregistrer leurs titres par n'importe quel DCT agréé dans l'Union et les DCT à fournir des services pour des titres émis conformément au droit d'un autre État membre.

3.15 Un DCT doit pouvoir recevoir les historiques ou relevés de transactions des contreparties centrales et des plates-formes de négociation, et ces infrastructures avoir accès aux systèmes de règlement de titres exploités par les DCT.

Établissements de crédit

3.16 Lorsque le règlement en monnaie de banque centrale n'est pas envisageable en pratique, les DCT peuvent proposer à leurs participants un règlement en monnaie de banque commerciale. Toutefois, les DCT n'étant pas censés fournir eux-mêmes de services bancaires accessoires au règlement, ils devraient être autorisés par leurs autorités compétentes à désigner un établissement de crédit pour agir en tant qu'organe de règlement, c'est-à-dire pour ouvrir des comptes espèces et accorder des possibilités de crédit afin de faciliter le règlement.

3.17 Cette séparation entre DCT et organes de règlement est importante pour renforcer la sécurité des DCT. Les services bancaires accessoires au règlement accroissent en effet les risques encourus par les DCT et donc la probabilité que ceux-ci se trouvent en défaut ou connaissent de graves problèmes.

3.18 S'il est vrai que les services bancaires sont habituellement fournis par les DCT sur une base intrajournalière (ils sont entièrement couverts par des sûretés et d'autres ressources financières) et se limitent à des services accessoires, les montants en jeu n'en sont pas moins importants, et tout défaut de ces DCT aurait des répercussions négatives sur les marchés de titres et de paiement. L'obligation de fournir ces services bancaires au moyen d'une entité juridique distincte de celle qui fournit les services de base de dépositaire empêchera toute propagation des risques entre services bancaires et services de base, notamment en cas d'insolvabilité ou de graves tensions liées aux services bancaires.

3.19 Pour les DCT qui fournissent déjà des services bancaires, les principaux coûts liés à cette mesure sont les coûts juridiques de création d'une entité distincte pour assurer ces prestations. La Commission estime qu'il n'existe pas d'autre solution moins radicale que la ségrégation des services bancaires pour supprimer complètement le risque de propagation des risques entre services bancaires et services de DCT de base.

3.20 Pour que la prestation de services de DCT et de services bancaires au sein du même groupe d'entreprises génère bien les gains d'efficacité attendus, l'obligation de confier les services bancaires à un établissement de crédit séparé ne doit pas empêcher celui-ci de faire partie du même groupe d'entreprises que le DCT.

3.21 L'autorité compétente devrait pouvoir démontrer au cas par cas que la fourniture de services de DCT et de services bancaires par la même entité juridique n'entraîne pas de risque systémique. Dans ce cas, une demande motivée pourrait être adressée à la Commission européenne, qui pourrait autoriser une dérogation. En toute hypothèse, les activités d'un DCT agréé en tant qu'établissement de crédit devraient se limiter à la fourniture de services bancaires accessoires au règlement.

Sanctions

3.22 Un inventaire des régimes nationaux existants a ainsi révélé entre autres que les niveaux de sanctions pécuniaires varient considérablement d'un État membre à l'autre, et qu'un certain nombre d'autorités compétentes ne disposent pas de certains pouvoirs de sanction importants ou ne peuvent infliger des sanctions à des personnes physiques ou morales. À cette fin, la Commission propose que les autorités compétentes devraient disposer d'un socle minimal de sanctions et de mesures administratives incluant le retrait d'agrément, l'avertissement public, la révocation des membres de la direction, la restitution des gains tirés de l'infraction au présent règlement, lorsque ceux-ci peuvent être déterminés, et des amendes administratives.

4. Perspective du CESE

4.1 Le CESE se félicite de cette initiative réglementaire. Une fois le règlement sur les DCT mis en place, la Commission aura achevé les trois piliers du nouveau cadre de la réglementation européenne sur les infrastructures financières: DCT, EMIR et MiFID/MiFIR. Mis ensemble, ces trois instruments assurent une couverture ample et complète du marché. La Commission doit veiller à ce que ces instruments s'articulent harmonieusement, sans chevauchements qui pourraient conduire à des interprétations divergentes des nouvelles règles. Il est également essentiel que, dans les domaines clés, ces diverses initiatives législatives soient homogènes et cohérentes entre elles.

4.2 L'AEMF sera chargée d'élaborer des normes techniques pour cette nouvelle législation, ainsi que pour les deux autres piliers. Le CESE fait remarquer l'étendue des tâches et responsabilités qui incomberont à l'AEMF dans un délai relativement bref. Elle sera, entre autre, chargée de responsabilités concernant la réglementation des agences de notation de crédit, de la surveillance du secteur des audits, de tâches concernant la vente à découvert et les contrats d'échange sur défaut, et de la supervision de la directive AIFM. Pour mener à bien ses missions, il est vital que l'AEMF dispose d'effectifs compétents et expérimentés.

4.3 En soumettant les entreprises de services financiers à un nouveau règlement, une nouvelle surveillance, de nouvelles exigences prudentielles, etc., les règlements sur les DCT créeront un nouveau faisceau de modifications touchant le secteur des services financiers. Le CESE est favorable à l'introduction de ces changements ultérieurs, mais demande aux régulateurs et aux superviseurs, et particulièrement à l'AEMF, d'être vigilants face aux problèmes éventuels qui pourraient découler d'une surcharge réglementaire.

4.4 La création de l'euro a servi de catalyseur pour les investissements transfrontaliers dans des titres, et le fonctionnement harmonieux des investissements transfrontaliers repose sur l'existence de normes communes à l'échelle européenne. Un niveau élevé de discipline en matière de règlement réduit le risque de contrepartie, ou plus spécifiquement le risque de liquidité et le risque de remplacement. Plus encore, il favorise la protection des investisseurs, en contribuant à garantir que les transactions entre acheteurs et vendeurs de titres sont réglées en toute sécurité et en temps opportun. À cet égard, le règlement constitue une avancée importante sur la voie de l'achèvement du marché unique.

4.5 De même, dans le contexte du marché unique, il convient de se féliciter de la proposition de délivrance d'un

"passeport", qui permettra de supprimer les obstacles à l'accès tout en octroyant aux émetteurs le droit de faire enregistrer leurs titres dans n'importe quel DCT agréé dans l'UE. Cette rupture des monopoles nationaux devrait être bien accueillie dans le marché intérieur.

4.6 L'approche de limitation des risques dans la définition du modèle économique du DCT, associée au fait que ce modèle sera de facto limité par le règlement, aura probablement des effets tant positifs que négatifs sur la compétitivité et l'innovation des DCT. L'ouverture du marché transfrontière apportera incontestablement un plus. Par ailleurs, les DCT ont le droit d'assurer la prestation de toute une gamme de services, dès lors que ceux-ci participent au renforcement de la sécurité, de l'efficacité et de la transparence des marchés de valeurs mobilières. Par surcroît, et en vue de favoriser davantage l'innovation, le CESE propose que l'interdiction pour les DCT de posséder des entreprises exerçant des activités distinctes des DCT ne s'applique que si ces activités s'exerceraient au détriment du profil de risque des DCT.

4.7 Une modification importante qui a été proposée concernant le champ des activités des DCT est de leur interdire de détenir une licence pour l'exercice d'une partie des activités bancaires. Cela aura une incidence sur les deux grands DCT internationaux – Euroclear et Clearstream – qui utilisent leurs capacités bancaires pour soutenir le processus de règlement et de conservation de titres à une très grande échelle. Le champ des activités bancaires est très limité, et il est sorti de la récente crise sans aucun problème. Toutefois, le CESE reconnaît que les avis influents à l'échelle mondiale – G20, Commission européenne, Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), etc. – sont largement en faveur d'une séparation des établissements de crédit. Les DCT auront le droit d'établir une banque avec un champ d'activités limité, laquelle sera détenue par un groupe d'entreprises. Cela ne devrait pas entraîner une révision majeure du modèle économique du DCT.

4.8 Malgré l'avis de la Commission selon lequel il n'y a pas de solution de remplacement à la séparation entre les services bancaires et les services de base des DCT, la disposition énoncée au paragraphe 3.21 ci-avant prévoit une dérogation possible lorsque l'autorité nationale compétente apporte son soutien à l'entité concernée. Bien que cette possibilité de dérogation existe, le CESE soutient la Commission et estime que la meilleure solution est d'avoir une banque séparée.

4.9 Les propositions exigent la dématérialisation des titres négociables. Une période de transition est fixée, qui s'achève en 2020. Malgré cela, les progrès qui ont été accomplis par les États membres sont inégaux, et un compromis politique pourrait être nécessaire.

4.10 Une autre proposition centrale est celle d'uniformiser l'exigence du règlement au plus tard le deuxième jour ouvrable après celui où a lieu la transaction (T+2). Si un tel projet est réalisable au sein du marché intérieur, il faudra répondre à un certain nombre de problèmes concernant les transactions à l'échelle mondiale, notamment les complications induites par les opérations de change, l'éventualité que les titres aient été achetés à crédit, les différences de fuseaux horaires, le fait que les cycles de règlement soient différents sur les marchés d'autres régions du monde, et les coûts importants qui pourraient être encourus pour adapter les systèmes informatiques à l'exigence T+2.

4.11 En principe, le règlement exige que tous les DCT mettent en place des régimes prévoyant des amendes pour les participants n'effectuant pas leurs règlements en temps voulu, mais il convient d'adapter le régime à l'instrument. Infliger des amendes pour retard de livraison d'actions illiquides ou d'actions de PME aurait un effet dommageable sur leur liquidité de marché. Il faudrait envisager une dérogation pour les PME cotées en bourse. La proposition de règlement n'expose pas à quoi serviront les fonds prélevés par les amendes.

Bruxelles, le 11 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la transparence des mesures régissant la fixation des prix des médicaments à usage humain et leur inclusion dans le champ d'application des systèmes publics d'assurance-maladie»

COM(2012) 84 final – 2012/0035 (COD)

(2012/C 299/15)

Rapporteuse: **M^{me} KÖSSLER**

Le 14 mars 2012 et le 13 mars 2012 respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la transparence des mesures régissant la fixation des prix des médicaments à usage humain et leur inclusion dans le champ d'application des systèmes publics d'assurance-maladie"

COM(2012) 84 final — 2012/0035 (COD).

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 12 juillet), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 123 voix pour, 1 voix contre et 8 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE souligne que la santé est une priorité de premier ordre pour les citoyens européens ⁽¹⁾, et réaffirme que chaque médicament autorisé dans l'UE devrait être mis à la disposition des patients dans tous les États membres.

1.2 Le CESE souligne que l'accès aux médicaments essentiels fait partie de la réalisation du droit au meilleur état de santé qu'il est possible d'atteindre et de l'engagement de l'UE en faveur du principe de "bien-être" (article 3 du TUE).

1.3 Le CESE souligne que la directive ne saurait concerner seulement une partie du marché des médicaments: elle doit s'appliquer à l'ensemble de celui-ci, y compris aux assurances-maladie privées et aux établissements publics ou privés, qui sont de grands acheteurs de médicaments, et ce dans le but de garantir une concurrence équitable et de réaliser le marché intérieur.

1.4 Le CESE note que, selon les estimations, les inégalités en matière de santé ont coûté à l'UE quelque 141 milliards d'euros en 2004, soit 1,4 % de son PIB ⁽²⁾.

⁽¹⁾ En dépit des inquiétudes croissantes concernant la situation économique, la santé et les soins de santé figurent toujours parmi les cinq principales préoccupations des citoyens de l'UE dans les Eurobaromètres de 2009 (par exemple n° 71, printemps 2009; n° 72, automne 2009). Cf. par exemple: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_fr.htm.

⁽²⁾ Mackenbach JP, Meerding WJ, Kunst AE.: *Economic implications of socioeconomic inequalities in health in the European Union (Les implications économiques des inégalités socio-économiques en matière de santé dans l'Union européenne)*, Commission européenne, juillet 2007.

1.5 Le CESE note avec préoccupation que les conditions de prix et de remboursement qui président à l'accès aux médicaments sont mal comprises dans l'UE-27.

1.6 Le CESE insiste sur les différences qui existent actuellement en matière de mortalité et de morbidité entre les États membres de l'UE, en particulier concernant les maladies cardiovasculaires, les cancers et affections respiratoires ⁽³⁾.

1.7 Le CESE note que les procédures relatives à la fixation des prix et au remboursement, qui dépassent les délais définis dans la directive, contribuent à retarder le lancement sur le marché de médicaments innovants ⁽⁴⁾.

1.8 Le CESE souligne que cela a des répercussions sur les patients atteints de maladies graves ou potentiellement mortelles pour lesquelles aucun autre traitement n'est disponible; les retards en matière d'accès aux médicaments sont en effet susceptibles d'avoir de graves effets négatifs sur les conditions de vie des patients et de réduire leur espérance de vie.

1.9 Le CESE souligne que, lorsqu'un patient demande un médicament, il est essentiel qu'il soit informé à l'avance des règles qui s'appliqueront pour y avoir accès et en être remboursé. Cette disposition devrait aider le patient à prendre

⁽³⁾ L'OMS considère que l'augmentation des maladies chroniques constitue une épidémie et estime que cette épidémie devrait entraîner la mort de 52 millions de personnes dans la région européenne d'ici 2030. Source: http://ec.europa.eu/health/interest_groups/docs/euhpf_answer_consultation_jan2012_en.pdf.

⁽⁴⁾ Rapport sur l'enquête sectorielle dans l'industrie pharmaceutique: <http://ec.europa.eu/competition/sectors/pharmaceuticals/inquiry/index.html>.

une décision en connaissance de cause, et devrait permettre d'éviter les interprétations erronées et les malentendus. Elle devrait permettre également d'instaurer une relation de confiance d'un niveau élevé entre le patient et le prestataire de soins de santé.

1.10 Le CESE estime que la réalisation adéquate de celle-ci consisterait en la mise en place d'une procédure ouverte et transparente, à l'instar de ce que propose dans une certaine mesure la Commission.

1.11 Le CESE estime que la préparation et la mise en œuvre des activités de l'UE dans le domaine de la transparence en matière de fixation des prix et de remboursement exigent une coopération étroite avec les organes spécialisés et la participation des "acteurs intéressés", laquelle nécessite un cadre pour des consultations régulières.

1.11.1 Le CESE propose ici d'élargir, en vue d'en accroître la représentativité, la composition du groupe d'experts (comité "Transparence"), qui a été établi par la directive 89/105/CEE et est maintenu dans la proposition actuelle.

1.11.2 Le CESE propose que ce "groupe d'experts" agissant dans l'intérêt public assiste la Commission pour formuler et mettre en œuvre les activités de l'UE dans le domaine des aspects procéduraires en matière de transparence, et favorise les échanges d'expériences, de politiques et de pratiques pertinentes entre les États membres et les divers "acteurs intéressés" concernés.

1.11.3 Le CESE souligne qu'un suivi et un soutien efficaces à l'échelon de l'UE, grâce à une mise en œuvre effective dotée du suivi et de l'évaluation correspondants de l'UE, sont essentiels pour détecter des distorsions et des retards dans l'accès aux marchés pour les patients. Dès lors, une coopération et une coordination étroites entre la Commission, les autorités nationales et les "acteurs intéressés" est nécessaire ⁽⁵⁾.

1.11.4 Le CESE souligne qu'il est important que la Commission élabore un rapport annuel qui trace les grandes lignes d'une application effective de la directive sur la transparence, en cernant les mécanismes de procédure en matière de fixation des prix et de remboursement, et en se penchant sur le respect des délais fixés par la directive dans chaque État membre.

1.12 Le CESE souligne que les délais ne sont pas toujours respectés, et que l'accès efficace au marché et son utilisation efficiente varient fortement entre les États membres et au sein d'un même État membre ⁽⁶⁾.

1.12.1 Le CESE considère que les moyens de recours juridique disponibles dans les États membres ont joué un rôle limité pour assurer le respect des délais, en raison des

procédures souvent longues au niveau des juridictions nationales, qui dissuadent les entreprises concernées d'engager une action en justice.

1.12.2 Le CESE considère que des mécanismes efficaces sont nécessaires pour contrôler et garantir le respect des délais concernant les décisions en matière de fixation des prix et de remboursement.

1.12.3 Le CESE appelle les États membres à assurer le respect des droits qui devrait s'appliquer à tous les acteurs concernés et couvrir au minimum: (i) le droit d'être entendu; (ii) le droit d'avoir accès au dossier administratif, y compris aux données scientifiques et aux rapports pertinents; et (iii) le droit d'obtenir une décision motivée.

1.13 S'agissant du raccourcissement des délais, le CESE fait valoir que la sécurité des patients doit avoir la priorité absolue. Il estime en particulier qu'il y a lieu de tenir compte de toutes les nouvelles conclusions et indications pertinentes pour la sécurité des patients dans la procédure de fixation des prix et de remboursement non seulement en étendant le champ d'application de l'évaluation des technologies de la santé mais aussi en faisant des comparaisons avec d'autres thérapies. À cet égard, ajoutons que le fait de raccourcir le délai ne simplifiera pas les nécessaires négociations sur les prix avec chaque entreprise, et empêchera d'en accélérer la conclusion.

1.13.1 Le CESE souligne qu'une évaluation coordonnée devrait avoir lieu à l'échelon national pour éviter que des règles régionales n'entravent l'accès aux médicaments des patients situés dans différentes régions d'un État membre. Les pouvoirs nationaux et régionaux devraient renforcer leur coordination dans toutes les activités afférentes afin de faciliter l'égalité d'accès aux médicaments à tous les citoyens au sein d'un État membre ⁽⁷⁾.

1.13.2 Le CESE fait valoir que les États membres pourraient renforcer l'efficacité des délais, en établissant clairement une obligation faite aux autorités de délivrer sous dix jours un accusé de réception de la demande, et de demander toute information manquante dans un délai adéquat suivant la réception de la demande, de manière à ce qu'aucun retard inutile n'intervienne avant que ne soit donnée au demandeur la possibilité de présenter les informations complémentaires demandées.

1.14 Le CESE considère que les organisations de patients et de consommateurs devraient avoir le droit de demander l'ouverture du processus d'intégration de médicaments dans les régimes d'assurance maladie, ainsi que de demander des informations quant aux avancées de ce processus.

1.14.1 Le CESE note que les assurances et mutuelles maladie publiques et privées, du fait notamment de contrats de réduction avec les fabricants de médicaments, ont un rôle croissant et une influence grandissante; suggère, dès lors, que les États membres entreprennent au moins une fois par an un examen de leurs activités. Les États membres devraient examiner régulièrement les prix et le remboursement des médicaments qui entraînent des coûts déraisonnables pour les régimes d'assurance maladie et pour les patients.

⁽⁵⁾ Kanavos P, Schurer WS, Vogler S.: *Structure of medicines distribution in EU-27 and its impact on prices, availability and on the efficiency of medicines provision* (La structure de la répartition des médicaments dans l'UE-27 et son impact sur les prix, la disponibilité et sur l'efficacité de la mise à disposition des médicaments). Commission européenne, DG Entreprises et EMINet, janvier 2011.

⁽⁶⁾ Enquête sur le secteur pharmaceutique, rapport final, 8 juillet 2009. Diverses études, telle que l'étude Alcimed ou l'enquête sectorielle de l'UE sur l'industrie pharmaceutique, confirme ces variations en matière d'accès. Des réseaux européens de référence constitués entre centres d'expertise sont un moyen de réduire celles-ci.

⁽⁷⁾ La jurisprudence de la Cour de justice dispose que le délai s'impose et qu'il n'est pas loisible aux autorités nationales de le dépasser - [1] Merck Sharp and Dohme B.V. c. Belgique (C-245/03).

1.15 Le CESE soutient la mise en place de critères au moyen de lignes directrices et l'intégration de définitions afin de garantir que les objectifs essentiels de la proposition soient réalisés conformément à l'article 168, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui stipule que les responsabilités des États membres incluent l'organisation et la fourniture de services de santé et de soins médicaux, ainsi que l'allocation des ressources qui leur sont affectées.

1.15.1 Le CESE invite vivement les États membres à travailler à une approche normalisée pour la définition des critères visant à mettre en place dans toute l'Europe des systèmes de fixation des prix qui soient fondés sur la valeur. Ces critères devraient comporter une mesure des "besoins médicaux non satisfaits", de l'"innovation" et des "bénéfices pour la société".

1.15.2 Le CESE propose que la Commission effectue le suivi de la mise en œuvre de critères normalisés, et élabore un rapport sur les systèmes de fixation des prix et de remboursement dans les États membres deux ans après la mise en œuvre de la directive à l'examen.

1.16 Le CESE préconise instamment que les décisions sur les augmentations de prix, le blocage de prix, les réductions de prix et les autres approbations de prix soient fondées sur des critères transparents et objectifs.

1.17 Le CESE ne souscrit pas à l'article 14 de la proposition à l'examen (Absence d'interférence avec les droits de propriété intellectuelle). La Commission doit trouver un équilibre entre l'autorisation de remboursement pour un fabricant de médicaments et l'intérêt légitime de tiers à faire valoir leurs droits en matière de propriété intellectuelle.

1.18 Dans l'esprit de l'article 3, alinéa 5, du traité sur l'Union européenne (TUE), le CESE invite la Commission européenne à accepter des règles spécifiques pour des médicaments de première nécessité et d'un prix élevé (par exemple contre le sida) en faveur des pays en développement et des pays émergents dans le cadre des accords internationaux, multilatéraux et bilatéraux.

2. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

2.1 Depuis l'adoption de la directive 89/105/CEE, les procédures de fixation des prix et de remboursement ont évolué et sont devenues plus complexes. Cette directive n'a jamais été modifiée depuis son entrée en vigueur.

2.2 La proposition à l'examen définit des règles communes et des lignes directrices réglementaires dans l'objectif d'assurer l'efficacité et la transparence des procédures de fixation des prix, de financement et de remboursement.

2.3 Les situations suivantes sont touchées par la présente révision, qui concerne notamment:

a) les entreprises pharmaceutiques, y compris les entreprises innovantes et les entreprises de médicaments génériques, pour lesquelles l'accès au marché est véritablement essentiel afin de garantir la compétitivité et la rentabilité du secteur;

b) les citoyens et les patients européens, qui supportent les conséquences d'obstacles injustifiés au commerce pharmaceutique et des retards dans la disponibilité des médicaments;

c) les budgets de la santé publique, y compris les caisses d'assurance maladie obligatoire financées par des cotisations, dans la mesure où les régimes de fixation des prix et de remboursement influencent le recours aux médicaments, les dépenses et les économies pouvant potentiellement être réalisées par les régimes de sécurité sociale.

2.3.1 Ne sont pas prises en compte les assurances maladie privées et les institutions tant publiques que privées, telles que les établissements hospitaliers, les pharmaciens grossistes et les autres prestataires de services médicaux. Le CESE fait valoir que la directive ne saurait concerner seulement une partie du marché des médicaments: elle doit s'appliquer à l'ensemble de celui-ci, et ce dans le but de garantir une concurrence équitable et de réaliser le marché intérieur.

2.4 Si la directive ne s'applique qu'aux médicaments, les dispositifs médicaux peuvent faire l'objet d'une réglementation de leur tarification dans les États membres et/ou de décisions concernant leur intégration dans les régimes d'assurance maladie.

3. Observations générales

3.1 Compte tenu des problèmes qui existent dans plusieurs États membres, le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission d'accroître la coopération à l'échelon de l'UE afin d'assurer à tous les patients, sur une base d'égalité, un accès à une médication abordable et aux médicaments dont ils ont un besoin urgent, tout en favorisant le développement de nouveaux médicaments.

3.2 Le CESE relève cependant qu'il convient de prendre comme base juridique non seulement l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), mais également l'article 168, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, selon lequel les États membres sont responsables de l'organisation de leur système de santé ainsi que de la fourniture de soins médicaux, y compris l'allocation des ressources qui y sont affectées.

3.3 Le CESE souligne que les procédures de fixation des prix et de remboursement sont souvent à l'origine de retards inutiles et impliquent des procédures administratives excessives⁽⁸⁾ en matière d'accès aux médicaments novateurs, orphelins et génériques dans les marchés de l'Union, en particulier dans les États membres où le marché national est limité et où le retour sur investissement pour l'entreprise est faible.

3.4 Le CESE salue la disposition visant à maintenir le comité "Transparence" (article 20); il suggère toutefois d'accroître la représentativité de ce "groupe d'experts" permettant des consultations régulières des "acteurs intéressés", pour garantir l'efficacité des procédures en matière de fixation des prix et de remboursement des médicaments.

⁽⁸⁾ *Pharmaceutical market monitoring study* (Étude de suivi du marché pharmaceutique), Volume I, p. 83.

3.5 Le CESE tient dûment compte du développement d'un consensus selon lequel les politiques en matière de fixation des prix et de remboursement doivent trouver un équilibre entre (1) un accès équitable et en temps utile aux produits pharmaceutiques pour les patients dans toute l'UE; (2) la maîtrise des dépenses pharmaceutiques pour les États membres; et (3) une rétribution des innovations de valeur dans le cadre d'un marché concurrentiel et dynamique qui favorise également la recherche et le développement.

3.5.1 Le CESE considère que des mécanismes efficaces sont nécessaires pour contrôler et assurer le respect des délais concernant les décisions en matière de fixation des prix et de remboursement.

3.5.2 Le CESE souligne qu'il y aurait lieu d'élaborer un rapport annuel qui trace les grandes lignes d'une application effective de la directive sur la transparence, en cernant les mécanismes de fixation des prix et de remboursement, et en se penchant sur le respect des délais fixés par la directive dans chaque État membre. Le CESE insiste sur la nécessité d'une méthodologie normalisée pour la collecte d'informations en vue de ce rapport et salue la proposition de la Commission d'obliger les États membres à soumettre régulièrement des rapports sur la mise en œuvre des délais (article 17), garantissant ainsi une meilleure application de la directive.

3.6 Aux termes de l'article 3, paragraphe 5, du TUE, l'Union contribue à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme dans ses relations avec le reste du monde également. Le CESE invite en conséquence la Commission européenne à accepter des règles spécifiques pour des médicaments de première nécessité et d'un prix élevé (par exemple contre le sida) en faveur des pays en développement et des pays émergents dans le cadre des accords internationaux, multilatéraux et bilatéraux.

4. Observations particulières

4.1 Définition

Le CESE tient à attirer l'attention sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, qui reconnaît la nécessité d'une interprétation extensive des dispositions de la directive, afin de s'assurer que les objectifs essentiels qui sont les siens ne soient pas menacés par des systèmes et politiques de niveau national. Par conséquent, le CESE insiste sur les notions suivantes:

4.1.1 "Évaluation des technologies de la santé": le CESE attire l'attention sur la définition convenue par le réseau "EUnetHTA" ⁽⁹⁾ et recommande de la reprendre.

4.1.2 "Participation des acteurs intéressés" se rapporte à une association en temps utile des "acteurs intéressés" – y compris les porte-parole des patients et des consommateurs, les titulaires d'autorisation de mise sur le marché et des experts médicaux

comprenant des scientifiques indépendants – tout au long du processus décisionnel pour leur donner le droit d'être entendus tant sur la conception de l'évaluation que sur la conduite de celle-ci.

4.1.3 "Participation des patients et des consommateurs" signifie que des patients jouent, du fait de leurs connaissances spécifiques et de leurs expériences pertinentes en tant que patients et qu'usagers du système de soins de santé, un rôle actif dans les activités ou les décisions qui auront des conséquences pour la totalité des patients.

4.1.4 "Des critères objectifs et vérifiables" sont définis pour les méthodes de sélection et d'évaluation et les exigences en matière de données pour les produits soumis à une évaluation des technologies de la santé (ETS); il s'agit notamment d'éviter tout double emploi, en particulier concernant la procédure d'autorisation de mise sur le marché et les ETS menées dans d'autres pays de l'UE.

4.1.5 Des délais sont clairement définis: si l'ETS est une condition préalable au contrôle du prix en vertu de l'article 3 et/ou à l'inclusion dans une liste positive en vertu de l'article 7, l'évaluation doit respecter les délais fixés dans ces articles.

4.2 Champ d'application

4.2.1 Le CESE souhaiterait qu'il soit établi clairement que toutes les mesures liées au processus décisionnel afférent aux systèmes d'assurance maladie, y compris les recommandations qui pourraient être requises, relèvent bien du champ d'application de la directive à l'examen.

4.2.2 Le CESE soutient les dispositions de la présente directive s'appliquant aux mesures visant à déterminer quels médicaments peuvent être inclus dans des accords contractuels ou couverts par des procédures de passation de marchés publics.

4.3 Une approche centrée sur le patient en faveur d'une accessibilité procédurale

Le CESE encourage le recours à une approche centrée sur le patient lors de la définition de l'accessibilité procédurale, et appelle les États membres à prendre en considération les critères suivants: la possibilité pour un patient d'obtenir un médicament dans son pays d'origine; le remboursement des coûts afférents à l'administration du produit au patient et au délai s'écoulant entre l'obtention de l'autorisation de mise sur le marché et les dates auxquelles interviennent le placement du produit sur le marché puis son remboursement.

4.4 Exclusion de médicaments des systèmes d'assurance-maladie

4.4.1 Le CESE adhère à la proposition de la Commission, suivant laquelle il y a lieu d'accompagner d'un exposé des motifs fondé sur des critères objectifs et vérifiables, y compris économiques et financiers, toute décision d'exclure un médicament du champ d'application du système public d'assurance-maladie ou de modifier le niveau ou les conditions de la prise en charge du médicament concerné.

⁽⁹⁾ Le réseau "EUnetHTA" utilise la définition suivante: "L'évaluation des technologies de la santé (ETS) est un processus pluridisciplinaire qui synthétise les informations sur les questions médicales, sociales, économiques et éthiques liées à l'utilisation d'une technologie de la santé de manière systématique, transparente, impartiale et solide. Son objectif est d'étayer la formulation de politiques de santé sûres et efficaces qui soient centrées sur le patient et cherchent à atteindre le meilleur rapport coût-performance". Disponible à l'adresse suivante: http://www.eunetha.eu/Public/About_EUnetHTA/HTA/.

4.4.2 Le CESE se félicite de la proposition de la Commission suivant laquelle les États membres doivent travailler à une approche normalisée en vue de définir des critères visant à mettre en place partout en Europe des systèmes de fixation des prix qui soient fondés sur la valeur.

4.4.2.1 Le CESE propose que ces critères comportent une mesure des "besoins médicaux non satisfaits" et des "avantages cliniques", et que "toute discrimination [en] soit écartée" ⁽¹⁰⁾.

4.5 *Procédure de recours en cas de non-respect des délais fixés pour l'intégration des médicaments dans les systèmes d'assurance-maladie*

4.5.1 Le CESE appelle les États membres à veiller à ce que des moyens de recours efficaces et rapides existent pour le demandeur en cas de non-respect des délais fixés à l'article 7 de la proposition.

4.5.2 Le CESE invite les États membres à envisager de développer, en coopération étroite avec les organisations européennes, régionales et infrarégionales concernées, des modalités permettant aux patients et aux demandeurs d'avoir le droit de former un recours auprès d'une instance judiciaire indépendante, consistant normalement en un tribunal, contre des décisions défavorables en matière de fixation des prix et de remboursement.

4.5.2.1 Le CESE préconise instamment que cette instance judiciaire dispose des moyens effectifs et de la pleine compétence de procéder à un contrôle juridictionnel complet tant en fait qu'en droit, ce qui inclut un mandat pour prendre des décisions officielles contre les infractions, avec des sanctions proportionnées.

4.6 *Composition et buts du groupe d'experts sur la mise en œuvre de la directive en objet*

4.6.1 Le "groupe d'experts" comprend des membres représentant:

- a) les ministères ou organismes publics des États membres;
- b) les organisations de patients et de consommateurs;
- c) les organismes légaux d'assurance maladie financés par les cotisations;
- d) les cotisants affiliés à titre obligatoire (représentants des employeurs et des travailleurs);
- e) l'industrie pharmaceutique;
- f) la Commission, l'Agence européenne des médicaments (EMA), plus le président ou le vice-président des agences concernées;
- g) des organisations internationales ou professionnelles et d'autres associations actives dans le domaine de des procédures de fixation des prix, de financement et de remboursement;
- h) des scientifiques indépendants.

4.6.2 Pour atteindre ses objectifs, le "groupe d'experts":

- a) assiste la Commission pour le suivi, l'évaluation et la diffusion des résultats des mesures prises au niveau de l'UE et à l'échelon national;
- b) contribue à la mise en œuvre des actions de l'UE dans ce domaine;
- c) élabore des avis, des recommandations ou présente des rapports à la Commission, à la demande de cette dernière ou de sa propre initiative;
- d) assiste la Commission pour l'élaboration d'orientations, de recommandations ainsi que toute autre action;
- e) fournit à la Commission un rapport public annuel de ses activités.

4.7 *Classification des médicaments en vue de leur intégration dans les systèmes d'assurance-maladie*

4.7.1 Le CESE préconise instamment que la formation de regroupements en vue du remboursement soit fondée sur des critères transparents et objectifs qui permettent aux demandeurs, aux patients et aux consommateurs de comprendre les modalités de traitement des médicaments.

4.7.2 Le CESE reconnaît le droit des "acteurs intéressés" à demander aux autorités compétentes les données objectives sur la base desquelles elles ont déterminé les dispositions régissant la prise en charge de leur médicament, en application des critères et des méthodologies.

4.7.3 Le CESE demande que les titulaires d'autorisation de mise sur le marché ainsi que les organisations représentatives de patients et de consommateurs aient le droit, le cas échéant et dans un délai approprié, d'être entendus préalablement à l'intégration de médicaments dans un regroupement particulier en matière de remboursement, et aient le droit de former un recours contre la formation d'un regroupement en matière de remboursement, auprès d'un organe indépendant, en vue d'un contrôle juridictionnel.

4.8 *Médicaments génériques*

4.8.1 Le CESE souligne que dans le cadre de l'approbation du prix des médicaments génériques et de leur prise en charge par les systèmes d'assurance-maladie, une évaluation nouvelle ou détaillée n'est pas nécessaire dans chaque cas, lorsque le prix du médicament de référence a déjà été fixé, que le médicament concerné est pris en compte par le système d'assurance-maladie, et que l'évaluation a été menée par l'Agence européenne des médicaments.

4.8.2 En ce qui concerne la proposition de la Commission, suivant laquelle une réduction des délais, portant ceux-ci à 30 jours pour les médicaments génériques, à la fois pour les processus de fixation des prix et de remboursement, permettrait que les patients aient accès plus tôt au marché, et stimulerait la concurrence en matière de prix dans le marché des médicaments non brevetés dans un délai raisonnable après

⁽¹⁰⁾ Affaire C-181/82 Roussel Laboratoria [1983] Rec. 3849; Affaire 238/82 Duphar et autres [1984] Rec. 523.

la perte par les produits d'origine de leur exclusivité, le CESE estime que si l'examen médical d'un médicament générique prend effectivement moins de temps que celui d'un nouveau médicament, il n'en reste pas moins nécessaire de procéder à la fixation du prix et aux négociations afférentes.

4.9 Approbation du prix

Le CESE demande que les autorités compétentes délivrent au demandeur un accusé officiel de réception dans un délai maximal de dix jours à compter du dépôt par le demandeur de la demande visant à faire approuver le prix d'un médicament. Les États membres doivent s'assurer qu'une telle demande puisse être déposée par le demandeur immédiatement après la délivrance de l'autorisation de mise sur le marché ou après l'avis positif de l'Agence européenne des médicaments ou des autorités nationales compétentes.

4.10 Gel des prix et réduction des prix

4.10.1 Le CESE invite les États membres à entreprendre un examen, au moins une fois par an, pour vérifier si les conditions macroéconomiques justifient le maintien inchangé du gel des prix. Dans un délai de soixante jours suivant la date à laquelle commence cet examen, les autorités compétentes annoncent quelles augmentations ou réductions de prix sont opérées. S'il y en a, elles publient pour cette décision un exposé des motifs fondé sur des critères objectifs et vérifiables.

4.10.2 Le CESE invite également les États membres à examiner régulièrement les prix et le remboursement des médicaments entraînant des coûts déraisonnables pour les régimes d'assurance maladie et pour les patients. Dans un délai approprié suivant la date à laquelle commence cet examen, les autorités compétentes annoncent quelles réductions de prix sont autorisées. S'il y en a, elles publient un exposé des motifs fondé sur des critères objectifs et vérifiables (y compris des critères économiques et financiers).

4.10.3 Le CESE suggère à la Commission de contrôler les situations où les États membres perçoivent une assistance financière afin de garantir que des médicaments destinés à un usage interne au pays ne soient pas exportés vers d'autres États membres.

4.11 Augmentation du prix

4.11.1 Le CESE insiste sur le fait qu'une augmentation du prix d'un médicament n'est autorisée qu'après l'obtention d'une approbation préalable des autorités compétentes, avec consultation des acteurs concernés, y compris les organisations de patients.

4.11.2 Le CESE attire l'attention sur la nécessité de prévoir le respect des droits de tous les acteurs concernés, couvrant au minimum: (i) le droit d'être entendu; (ii) le droit d'avoir accès au dossier administratif, y compris aux données scientifiques et aux rapports pertinents; et (iii) le droit d'obtenir une décision motivée.

4.11.3 Le CESE suggère que les autorités compétentes délivrent au demandeur un accusé officiel de réception dans un délai maximal de dix jours à compter de la réception par un État membre d'une demande d'augmentation du prix d'un médicament.

4.12 Mesures agissant sur la demande

Le CESE salue la proposition de la Commission qui souhaite établir clairement que les mesures visant à contrôler ou à favoriser la prescription de médicaments spécifiquement désignés entrent dans le champ d'application de la directive sur la transparence, et propose d'étendre ces garanties procédurales à toutes les mesures visant à contrôler ou à favoriser la prescription de médicaments.

4.13 Preuve supplémentaire de qualité, de sécurité ou d'efficacité

De manière générale, dans le cadre des décisions relatives à la fixation du prix et au remboursement, les États membres ne doivent pas procéder à la réévaluation des éléments sur lesquels se fonde l'autorisation de mise sur le marché de l'Agence européenne des médicaments, notamment en ce qui concerne la qualité, la sécurité, ou l'efficacité du médicament (y compris des médicaments orphelins), et des informations objectives obtenues dans le cadre de la collaboration européenne en matière d'évaluation des technologies de la santé (ETS).

4.14 Propriété intellectuelle

Le CESE insiste sur l'importance de la protection des droits de propriété intellectuelle, lesquels sont particulièrement essentiels pour favoriser l'innovation pharmaceutique et pour soutenir l'économie de l'UE. Le Comité ne souscrit pas à l'article 14 de la proposition à l'examen (Absence d'interférence avec les droits de propriété intellectuelle) aux termes duquel "La protection des droits de propriété intellectuelle ne constitue pas un motif valable pour refuser, suspendre ou révoquer des décisions relatives au prix d'un médicament ou à son inclusion dans le champ d'application du système public d'assurance-maladie". La Commission doit trouver un équilibre entre l'autorisation de remboursement pour un fabricant de médicaments et l'intérêt légitime des tiers à faire valoir leurs droits en matière de propriété intellectuelle. Il ne doit y avoir aucune interférence avec la compétence des États membres en matière de valorisation de l'innovation et de garantie d'une application correcte des droits de propriété intellectuelle.

Bruxelles, le 12 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

1. Les amendements suivants, qui ont recueilli plus du quart des suffrages exprimés, ont été repoussés au cours des débats (article 39, paragraphe 2, du règlement intérieur):

a) **Paragraphe 4.5.2.1**

"Le CESE préconise instamment que cette instance judiciaire dispose des moyens effectifs et de la pleine compétence de procéder à un contrôle juridictionnel complet tant en fait qu'en droit, ce qui inclut un mandat pour prendre des décisions officielles contre les infractions, avec des sanctions proportionnées. Le Comité ne souscrit pas aux possibilités proposées à l'article 8 du document à l'examen qui prévoit d'accorder des dommages et intérêts en cas de non-respect des délais et d'imposer à l'autorité compétente le paiement d'une astreinte calculée par jour de retard, dans la mesure où il les juge inappropriées et excessives. Il considère en outre qu'elles sont susceptibles d'inciter ladite autorité à ne pas considérer la sécurité des patients comme sa première priorité."

Exposé des motifs

Ressort du texte.

Résultat du vote:

Voix pour:	71
Voix contre:	89
Abstentions:	19

b) **Paragraphe 1.11.2**

"Le CESE considère que des mécanismes supplémentaires appropriés et efficaces sont nécessaires pour contrôler et garantir le respect des délais concernant les décisions en matière de fixation des prix et de remboursement. Le Comité ne souscrit pas aux possibilités proposées par la Commission, à savoir octroyer des dommages et intérêts en cas de non-respect des délais, imposer le paiement d'une astreinte à l'autorité compétente et approuver automatiquement le prix, dans la mesure où il les juge inappropriées et excessives."

Exposé des motifs

Voir amendement au paragraphe 4.5.2.1.

Résultat du vote:

Voix pour:	71
Voix contre:	89
Abstentions:	19

2. Les paragraphes suivants de l'avis de la section ont été modifiés suite à l'adoption par l'assemblée des amendements correspondants, mais ont obtenu plus d'un quart des votes exprimés (article 54, paragraphe 4, du règlement intérieur).

a) **Paragraphe 4.2.1**

"Le CESE souhaiterait qu'il soit établi clairement que toutes les mesures liées au processus décisionnel afférent à la prise en compte de vaccins dans les systèmes d'assurance maladie relèvent bien du champ d'application de la directive à l'examen".

Résultat du vote:

Voix pour:	79
Voix contre:	61
Abstentions:	47

b) Paragraphe 4.5.2.2

"Le CESE souhaiterait que l'approbation des remboursements soit automatique en cas de non respect des délais."

Résultat du vote:

Voix pour: 90

Voix contre: 73

Abstentions: 22

c) Paragraphe 4.14 - Propriété intellectuelle

"Le CESE insiste sur l'importance de la protection des droits de propriété intellectuelle, lesquels sont particulièrement essentiels pour favoriser l'innovation pharmaceutique et pour soutenir l'économie de l'UE. Il ne doit y avoir aucune interférence avec la compétence des États membres en matière de valorisation de l'innovation et de garantie d'une application correcte des droits de propriété intellectuelle."

Résultat du vote:

Voix pour: 53

Voix contre: 35

Abstentions: 5

d) Paragraphe 1.12

"Le CESE accueille favorablement le délai de 120 jours proposé par la Commission et estime que, pour rationaliser davantage l'accès des patients aux médicaments, les mêmes délais devraient s'appliquer à tous les médicaments innovants, qu'il fassent ou non l'objet d'une évaluation des technologies de la santé au niveau national."

Résultat du vote:

Voix pour: 73

Voix contre: 41

Abstentions: 6

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la simplification du transfert des véhicules à moteur immatriculés dans un autre État membre à l'intérieur du marché unique»

COM(2012) 164 final – 2012/0082 (COD)

(2012/C 299/16)

Rapporteur général: **M. PÁSZTOR**

Le Conseil, le 24 avril 2012, et le Parlement européen, le 18 avril 2012, ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la simplification du transfert des véhicules à moteur immatriculés dans un autre État membre à l'intérieur du marché unique"

COM(2012) 164 final — 2012/0082 (COD).

Le 24 avril 2012, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée "Marché unique, production et consommation" de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 12 juillet 2012) de nommer M. PÁSZTOR rapporteur général, et a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Recommandations

1.1 Le CESE marque son accord avec les objectifs de la Commission et estime qu'un règlement est un instrument approprié pour fixer des règles concernant l'immatriculation des véhicules à moteur qui ont déjà été immatriculés dans un autre État membre. C'est en effet compatible avec le principe de subsidiarité et les exigences d'une "Europe au service de ses citoyens". Pour autant, le CESE se dit déçu qu'il n'ait pas été possible de mettre en place une procédure uniforme d'immatriculation à l'échelle de l'UE, comme cela était initialement envisagé. Il estime que cette démarche sera indispensable à long terme.

1.2 Le CESE espère que l'adoption du règlement contribuera à simplifier l'immatriculation des véhicules dans un autre pays, en la rendant aussi simple qu'une réimmatriculation dans le même pays, sans nécessiter de frais supplémentaires ni de contrôles ou documents administratifs superflus. Le pays où est demandée la nouvelle immatriculation ne peut exiger de procédures administratives supplémentaires inefficaces et coûteuses (par exemple, un contrôle technique), sauf si les informations fournies sont incomplètes ou non valables. En outre, le coût de l'immatriculation transfrontière ne saurait excéder celui d'une immatriculation nationale.

1.3 Pour le CESE, le fait que le règlement exonère les citoyens de l'obligation de se procurer certaines données constitue une avancée importante. Le Comité espère que l'obligation qui est faite aux services compétents d'échanger des données aura un impact sur leur coopération dans d'autres domaines plus significatifs, en promouvant ainsi de manière effective les valeurs et les intérêts communs de l'Europe.

1.4 Le CESE se félicite que la Commission prévoie, dans le règlement lui-même, de procéder à une évaluation ex post. Il

invite toutefois à avancer la date de cette évaluation à deux ans après la date de l'entrée en vigueur du règlement, et non quatre ans.

2. Le projet de règlement de la Commission

2.1 La Commission européenne s'est attelée à une tâche essentielle en déployant des efforts pour simplifier, au moyen d'un règlement, le transfert des véhicules à moteur immatriculés dans un État membre vers un autre État membre. En effet, jusqu'à présent, la législation relative à la coordination de la forme et du contenu des certificats d'immatriculation des véhicules se limitait à une directive (directive 1999/37/CE). Les autres mesures d'harmonisation, pourtant souhaitables dans la perspective du marché unique, ont pris la forme de règles explicatives et, partant, n'ont eu qu'une incidence très limitée au niveau des États membres.

2.2 Dans l'élaboration du projet de règlement, la Commission a dû tenir compte non seulement des considérations qui précèdent, mais aussi de la législation relative à la protection des données personnelles⁽¹⁾ et à la prévention de la criminalité transfrontalière⁽²⁾.

2.3 Compte tenu des besoins du marché unique, le projet de règlement:

— prévoit d'harmoniser les règles applicables aux véhicules à moteur immatriculés dans un État membre mais utilisés régulièrement dans un autre, y compris les motocyclettes et cyclomoteurs⁽³⁾. Le règlement ne s'applique pas à l'immatriculation des véhicules à moteur immatriculés dans un pays tiers;

⁽¹⁾ Directive 95/46/CE (JO L 281 du 23.11.1995, pp. 31-50), et règlement (CE) n° 45/2001 (JO L 8 du 12.1.2001, p. 1-22).

⁽²⁾ Décision 2004/919/CE du Conseil (JO L 389 du 30.12.2004, p. 28).

⁽³⁾ Directive 2002/24/CE (JO L 124 du 9.5.2005, p. 1-44).

- dispose que la réimmatriculation n'est exigée que dans le cas d'un séjour de plus de six mois dans un État membre. Cela est subordonné à un changement de résidence normale, entendue comme le lieu principal des intérêts professionnels ou des attaches personnelles du demandeur;
- sauf raisons expresses, interdit toute exigence de tests physiques (contrôle technique). Un contrôle physique ne peut être exigé que si les données d'immatriculation sont incomplètes ou contradictoires, ou en cas de présomption d'activités illicites, ou encore de blessure grave ou de changement de propriétaire. À défaut, le contrôle technique effectué dans le pays d'origine sera accepté comme valable;
- comprend des règles destinées à l'adoption d'une approche harmonisée en matière d'immatriculations temporaires ou professionnelles;
- harmonise les échanges transfrontières et le transfert de propriété des véhicules d'occasion (en excluant les pays tiers).

2.4 Le projet de règlement exige des autorités de l'État membre de destination qu'elles obtiennent les données concernant l'immatriculation précédente auprès de l'autre État membre concerné. Il évoque à cette fin la possibilité de tirer parti des évolutions récentes dans le domaine des technologies de l'information.

- Afin de garantir un échange fluide des informations, le règlement demande aux autorités nationales d'utiliser un logiciel permettant aux autorités d'autres États membres d'accéder aux données, tout en bloquant l'accès pour des personnes non autorisées, au moyen de fichiers XML cryptés. Il préconise un mode d'échange des informations en temps réel sur une plateforme en ligne, chaque État membre concerné prenant en charge les coûts afférents au développement du logiciel.
- La Commission s'engage à créer une base de données publique répertoriant les coordonnées des services nationaux.
- La Commission assurera également le développement continu du système informatique en recourant à l'option juridique de la délégation de pouvoirs.

2.5 Le projet de règlement établit des conditions strictes pour le refus d'immatriculer un véhicule. En cas de refus, le demandeur peut, dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la décision de refus, faire appel de la décision.

2.6 Dans le projet de règlement, la Commission s'engage à évaluer l'impact du règlement quatre ans après son entrée en vigueur.

3. Observations générales

3.1 Le CESE marque son accord avec les objectifs de la Commission et estime qu'un règlement est un instrument approprié pour fixer des règles concernant l'immatriculation des véhicules à moteur qui ont déjà été immatriculés dans un autre État membre. C'est en effet compatible avec le principe de subsidiarité et les exigences d'une "Europe au service de ses citoyens". Dans le même temps, la proposition tient compte

de l'expérience concrète des lourdeurs administratives, lesquelles tendent par nature à s'attacher à des éléments d'importance mineure et à accorder davantage d'attention aux conventions et à la commodité plutôt qu'à favoriser l'adaptation à des objectifs stratégiques.

3.2 Pour autant, le CESE se dit déçu qu'il n'ait pas été possible de mettre en place une immatriculation uniforme à l'échelle de l'UE, comme cela était initialement envisagé. Il estime que cela sera indispensable à long terme.

3.3 Le CESE considère qu'un système d'immatriculation harmonisé ne remet pas en cause la nécessité pour les États membres d'avoir des rentrées d'argent, sachant que le système pourra leur permettre de récupérer les droits d'immatriculation. En même temps, un système d'immatriculation harmonisé gagnerait en transparence et en traçabilité.

3.4 Le CESE estime que le projet de règlement adopte une approche adéquate afin d'aborder les problèmes fondamentaux et mettre en place des règles procédurales appropriées pour cerner et surmonter les menaces potentielles qui se posent pour les clients et les pouvoirs publics. Ainsi, il a choisi une approche équilibrée de la gestion des risques plutôt qu'une approche fondée sur une prudence bureaucratique excessive.

3.5 Le projet de document aborde comme il convient la question de la prévention de la criminalité transfrontalière tout en tenant compte des intérêts du marché des véhicules à moteur d'occasion.

3.6 Le CESE espère que l'adoption du règlement contribuera à simplifier l'immatriculation des véhicules dans un autre pays, en la rendant aussi simple qu'une réimmatriculation dans le même pays, sans nécessiter de frais supplémentaires ni de contrôles ou documents administratifs superflus. Le pays où est demandée la nouvelle immatriculation ne peut exiger de procédures administratives supplémentaires inefficaces et coûteuses (par exemple, un contrôle technique), sauf si les informations fournies sont incomplètes ou non valables. En outre, le coût de l'immatriculation transfrontière ne saurait excéder celui d'une immatriculation nationale.

3.7 Pour le CESE, le fait que le règlement exonère les citoyens de l'obligation de se procurer des données constitue une avancée importante. Le Comité espère que l'obligation qui est faite aux services compétents d'échanger des données aura un impact sur leur coopération dans d'autres domaines plus significatifs, en promouvant ainsi de manière effective les valeurs et les intérêts communs de l'Europe.

3.8 Le CESE est d'avis que le maintien d'un système d'immatriculations temporaires ou professionnelles ne présente aucun intérêt à long terme. L'immatriculation professionnelle ne constitue qu'une solution temporaire. En même temps, il est contradictoire que, d'une part, des véhicules non conformes reçoivent une autorisation limitée et, d'autre part, qu'ils soient dans certains cas autorisés à parcourir des distances encore plus grandes d'un pays à un autre. Il conviendrait que de tels véhicules soient transportés ou, si leur état technique le permet, qu'ils disposent d'une autorisation temporaire de circuler. De même, il serait logique que les véhicules n'ayant qu'une immatriculation temporaire se voient interdire le transport de marchandises et de passagers.

3.9 Le CESE se félicite que le règlement permette de réaliser des économies de l'ordre de 1,5 milliard d'euros par an pour les particuliers et les entreprises. Il prend également acte du fait que le coût annuel du règlement – 1,5 million d'euros – n'aura qu'une faible incidence sur le budget de l'UE. En même temps, il faut souligner que les budgets nationaux participeront également aux coûts du règlement. Dans le souci d'un maximum de clarté, il serait souhaitable que soit publiée une estimation de l'ensemble des coûts.

3.10 Le CESE est d'accord avec le principe de déléguer à la Commission des pouvoirs concernant les questions techniques et de contenu des données, liées à l'exploitation du système au niveau européen, comme le prévoit le projet de règlement.

3.11 Le CESE recommande que les institutions dotées du pouvoir décisionnel – le Parlement européen, le Conseil et la Commission – envisagent de tenir compte en totalité ou en partie des coûts payés par un client lors de sa première immatriculation d'un véhicule s'il doit procéder à une réimmatriculation, sauf dans le cas où la réimmatriculation est due à un changement de propriété.

3.12 Le CESE se félicite que la Commission prévoie, dans le règlement lui-même, de procéder à une évaluation ex post. Il

invite toutefois à avancer la date de cette évaluation à deux ans après la date de l'entrée en vigueur du règlement, et non quatre ans.

4. Observations particulières

4.1 Le CESE estime que le projet de règlement, dans sa forme actuelle, répond, tant dans ses détails que dans son ensemble, aux attentes qui étaient fondées sur lui.

4.2 Le CESE soutient les efforts déployés pour fonder les procédures d'immatriculation sur les données de la réception par type de véhicule, telles qu'elles sont utilisées dans le système du certificat de conformité. Ces données, bien que plus précises que celles qui sont exigées à l'annexe 1 du projet de règlement, sont reconnues sur le plan international et servent de référence pour les procédures d'immatriculation de plusieurs États membres.

4.3 En plus des données techniques fournies par les constructeurs, il conviendrait de tenir compte des valeurs réelles basées sur les tests officiels les plus récents, par exemple concernant les émissions de polluants.

Bruxelles, le 12 juillet 2012.

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, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le renforcement de la solidarité au sein de l'Union européenne dans le domaine de l'asile – un programme européen en faveur d'un meilleur partage des responsabilités et d'une plus grande confiance mutuelle»

COM(2011) 835 final

(2012/C 299/17)

Rapporteur: **Cristian PÎRVULESCU**

Le 2 décembre 2011, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le renforcement de la solidarité au sein de l'Union européenne dans le domaine de l'asile – Un programme européen en faveur d'un meilleur partage des responsabilités et d'une plus grande confiance mutuelle"

COM(2011) 835 final.

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 27 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 11 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 116 voix pour, 3 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité salue l'initiative de la Commission européenne et considère qu'il est nécessaire de réexaminer et d'ajuster la politique européenne en matière d'asile.

1.2 Le Comité considère que le principe de solidarité doit rester la pierre angulaire de cette politique, bien que le nombre et la taille des États membres, de même que leur exposition inégale aux flux de réfugiés, créent une diversité qui complique la politique d'asile. La solidarité ne doit pas être considérée uniquement comme un principe renforçant l'efficacité des politiques, mais bien comme une valeur fondamentale qui justifie et renforce les mesures prises.

1.3 Des efforts significatifs doivent être consentis afin de s'assurer que l'opinion publique, les administrations nationales, régionales et locales et les responsables politiques convergent dans leur soutien aux valeurs constitutives de la politique en matière d'asile, à savoir le respect des droits fondamentaux de l'homme, l'assistance aux personnes en situation critique, la solidarité et la confiance entre les États membres.

1.4 Le Comité considère qu'une approche basée sur des mesures incitatives pourrait débloquer la politique en matière d'asile, à condition toutefois d'identifier correctement les mesures les plus appropriées et de les soutenir de manière adéquate, y compris d'un point de vue financier.

1.5 En ce qui concerne la coopération pratique, le Comité encourage le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO - *European Asylum Support Office*) à développer plus rapidement sa capacité opérationnelle. Le renforcement des capacités de l'EASO, urgent et indispensable, doit être coordonné avec la programmation et la mise en œuvre du Fonds "Asile et Migration".

1.6 Le Comité demande par ailleurs d'améliorer les mesures d'intégration des réfugiés. S'il est clair que le système européen d'asile que nous souhaitons édifier est efficace lorsqu'il s'agit d'attribuer rapidement et correctement le statut de réfugié, il pourrait échouer sur le plan de l'intégration.

1.7 La politique d'asile, en plus de la structuration transversale qu'elle présente déjà, doit être envisagée dans la perspective du "cycle" complet de l'asile, en plaçant au cœur du processus les personnes en situation de risque. Ainsi, les blocages et incohérences pourront être identifiés.

1.8 Il convient de rappeler que le principe de solidarité ne s'applique pas seulement au niveau des États, mais qu'il s'agit d'un principe général régissant les interactions humaines entre personnes et groupes. L'esprit de la solidarité humaine doit être cultivé et stimulé, au-delà des arguments rationnels et de la pression des politiques d'immigration et d'asile, comme faisant partie intégrante des valeurs constitutives de l'Union européenne.

1.9 L'expérience accumulée dans ce domaine par les organisations de la société civile et le Comité peut contribuer à une évaluation plus complète et plus détaillée de la politique d'asile.

2. Introduction

2.1 Le document de la Commission précise que "la solidarité est une des valeurs fondamentales de l'Union européenne et un principe directeur de la politique européenne commune en matière d'asile [...]. Elle est à présent consacrée par l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne".

2.2 Comme le souligne le document de la Commission, les flux de demandeurs d'asile ont fluctué et nous sommes "passés d'un pic de 425 000 demandes pour l'UE-27 en 2001 à moins de 200 000 demandes en 2006, avec une importante augmentation attendue en 2011".

2.3 La Commission propose de renforcer la solidarité au sein de l'UE dans le domaine de l'asile autour de quatre axes: "la coopération pratique et l'assistance technique, la solidarité financière, la répartition des responsabilités, et l'amélioration des outils pour la gouvernance du système d'asile".

2.4 La communication de la Commission "vise aussi à contribuer au parachèvement du «paquet asile», car pour que l'échéance de 2012 puisse être respectée, la dimension de la solidarité doit jouer son rôle et les prochains mois seront déterminants à cet égard".

3. Observations générales

3.1 Le Comité salue l'initiative de la Commission européenne et considère qu'il est nécessaire de mener une étude approfondie de la politique européenne en matière d'asile afin de pouvoir procéder à des ajustements substantiels à la lumière des objectifs poursuivis.

3.2 La politique d'asile est aujourd'hui remise en question au sein de l'Union européenne, à la suite des récents événements politiques qui ont touché l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient et l'Extrême-Orient. De nombreuses personnes ont dû se protéger en se réfugiant dans les États membres de l'UE.

3.3 Le Comité considère que le principe de solidarité doit rester la pierre angulaire de cette politique, même si le nombre et la taille des États membres, de même que leur exposition aux flux de réfugiés complique en général la mise en pratique et la coordination de la solidarité.

3.4 Le système d'asile doit être flexible de manière à pouvoir faire face aux variations de flux des réfugiés, mais il doit également être solide pour que les procédures institutionnelles et les autres mesures d'intégration produisent des résultats concrets.

3.5 De même, il convient de rappeler que le principe de solidarité ne s'applique pas seulement au niveau des États, mais qu'il s'agit d'un principe général régissant les interactions humaines entre personnes et groupes. L'esprit de la solidarité humaine doit être cultivé et stimulé, au-delà des arguments rationnels et de la pression des politiques d'immigration et d'asile, comme faisant partie intégrante des valeurs constitutives de l'Union européenne.

3.6 Le Comité se félicite de l'accent mis par la Commission sur la confiance. Le principe de solidarité est complété par celui de confiance, ce qui responsabilise davantage les États membres. La réussite de cette politique dépend de la participation et du soutien mutuels de chaque État membre. L'action de chaque État membre dépend de celle des autres États membres, ce qui montre combien il est nécessaire de poursuivre courageusement la coordination et l'harmonisation.

3.7 Cependant, le Comité fait remarquer que la politique d'asile est loin d'être consolidée et efficace. Des disparités subsistent entre les États membres en ce qui concerne l'ouverture et la préparation en vue de l'accueil des réfugiés, ainsi que par rapport à la construction européenne d'une politique d'asile. Des efforts significatifs doivent être consentis en vue de s'assurer que l'opinion publique, les administrations nationales, régionales et locales et les décideurs politiques convergent dans leur soutien aux valeurs constitutives de la politique d'asile, à savoir le respect des droits fondamentaux, l'assistance aux personnes en situation critique, la solidarité et la confiance entre États membres. Par ailleurs, il convient d'accorder une attention accrue à la mise en œuvre de cette politique. L'expérience sur le terrain a montré que les demandeurs d'asile sont vulnérables, tant dans leur pays d'origine que dans le pays d'accueil.

3.8 La société civile organisée, s'exprimant régulièrement par la voix du Comité, a attiré l'attention sur les lacunes de la politique d'asile en termes de vision, de structure et de mise en œuvre et a formulé de nombreuses recommandations visant à l'améliorer. Les ajustements réalisés jusqu'à présent en matière d'harmonisation, de financement de programmes spécialisés ou de réformes institutionnelles n'ont pas réussi à consolider la politique commune d'asile. Une réforme de cette politique est nécessaire et le Comité réaffirme sa volonté de contribuer à ce processus.

3.9 Le Comité estime que le moment est venu de concrétiser avec beaucoup plus de fermeté les principes de solidarité et de confiance. En particulier, il propose deux lignes d'action complémentaires. La première vise à modifier à moyen et long terme les opinions et attitudes par rapport au phénomène d'asile, plus précisément parmi les formateurs d'opinion, les décideurs politiques et les fonctionnaires publics, au plan local et national.

3.10 La seconde est partiellement couverte par les efforts déjà consentis, mais doit être mieux structurée et formulée. Cette ligne d'action se réfère au soutien des principes de solidarité et de confiance par des mécanismes institutionnels promouvant la participation des autorités nationales, régionales et locales. L'approche basée sur des mesures incitatives pourrait débloquer la politique d'asile, à condition d'identifier correctement les meilleures mesures et de les soutenir en conséquence, y compris du point de vue financier.

3.11 Le Comité suggère également d'améliorer les mesures d'intégration des réfugiés. De nombreuses preuves fournies par les organisations actives dans ce domaine montrent que les demandeurs d'asile sont vulnérables à la discrimination, n'ont pas accès aux services publics de base, connaissent des problèmes de logement et ont des difficultés à assurer leur sécurité personnelle. En dépit de ses procédures efficaces permettant d'octroyer rapidement et correctement le statut de réfugié, le système d'asile européen que nous entendons ériger risque d'échouer sur le plan de l'intégration.

3.12 À cet égard, le Comité recommande qu'en dehors de la structure transversale existante, la politique d'asile fasse également l'objet d'une analyse menée à travers le prisme d'un "cycle" d'asile complet, qui suive le parcours des personnes encourant un risque, depuis leur entrée sur le territoire de

l'Union, en passant par les procédures de demande d'asile, y compris les mesures d'intégration, ainsi que les perspectives à moyen et long terme d'intégration ou de retour au pays natal, le cas échéant. Lors de l'élaboration de la politique, le fait de suivre tout le "cycle" d'asile en se centrant sur la personne en situation critique permet de contribuer de manière significative à l'identification des blocages et des incohérences.

3.13 L'expérience accumulée par les organisations de la société civile et le Comité dans ce domaine peut contribuer à mener une évaluation plus complète et détaillée de la politique d'asile, une politique remise en question à juste titre au vu des récents événements politiques qui se sont déroulés dans des pays voisins de l'UE. Le Comité considère qu'il serait opportun de réfléchir plus précisément au rôle des organisations de la société civile dans le contenu de la communication de la Commission.

3.14 Le Comité salue également la participation du Comité des régions et des autorités locales à l'élaboration de la politique d'asile et estime que le rôle des autorités infranationales est central dans la réussite de cette politique, et en particulier des mesures d'intégration. Les autorités infranationales doivent être encouragées, notamment par des mesures actives de financement, à assumer un rôle plus important dans l'intégration des réfugiés.

4. Observations spécifiques

4.1 Le Comité se félicite de l'accent mis par la Commission européenne sur les aspects relatifs à la coopération pratique. Au même titre que les modifications, par ailleurs nécessaires, qu'il est prévu d'apporter au paquet législatif, la coopération pratique permettra d'apporter des améliorations ponctuelles dans le cadre des procédures en matière d'asile. La coopération pratique améliorée devrait viser à limiter la bureaucratie associée à l'octroi de l'asile et à raccourcir la durée de ces procédures.

4.1.1 La création du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) est une démarche que l'on peut saluer et qui, bien qu'elle n'en soit qu'aux balbutiements, montre qu'il existe un énorme potentiel de coopération entre États membres. Les premières actions de l'EASO concernent en particulier l'assistance et la formation. Le Comité invite l'EASO à progresser plus rapidement afin de développer sa capacité opérationnelle. Le renforcement des capacités de l'EASO, urgent et indispensable, doit être coordonné avec la planification et la mise en œuvre du Fonds "Asile et Migration". Le détachement de personnel et l'exécution d'interventions d'urgence pourraient améliorer la visibilité de cette structure, ainsi que la confiance qu'elle suscite. Le rapport annuel prévu pourrait contribuer à obtenir des données pertinentes en matière d'asile. Le Comité souhaite que le rapport annuel prenne en compte les nombreux éléments de preuve qui peuvent être fournis par les organisations de la société civile actives dans ce domaine.

4.1.2 Le Comité encourage l'EASO à développer rapidement son système de collecte des informations auprès des pays d'origine des immigrants. Cela permettrait aux États membres de disposer en temps voulu d'informations fiables et comparables, à même de faciliter la procédure en la rendant plus rapide, et éventuellement plus équitable. De même, il est nécessaire de prévoir une évaluation de ces informations sur une base indépendante.

4.1.3 Bien que le renforcement de l'EASO constitue une initiative bienvenue, cela ne doit pas empêcher les États membres de développer leurs propres institutions et capacités de gestion des problèmes d'asile. Selon la logique des mesures incitatives, le renforcement de l'EASO doit s'accompagner de la mise en place de mécanismes visant à garantir une plus grande ouverture des autorités nationales à la coopération européenne et la gestion efficace des défis en matière d'asile.

4.1.4 Les situations de crise permettent de tester la viabilité des solutions institutionnelles, avec des résultats mitigés dans le cas de la politique d'asile. D'une manière générale, l'Union européenne et les États membres sont peu préparés à absorber des flux exceptionnels de réfugiés, bien qu'une simple analyse montre que ces flux sont prévisibles, du moins en ce qui concerne les points d'entrée. Le Comité recommande d'accorder une grande attention au renforcement de la capacité des États membres les plus exposés aux flux de réfugiés, qu'ils soient normaux ou extraordinaires.

4.1.5 La poursuite et l'approfondissement de la coopération de l'EASO avec d'autres agences spécialisées de l'UE, telles que FRONTEX, sont les bienvenues. Le Comité insiste pour que le Bureau accorde une attention toute particulière à la problématique des droits fondamentaux des personnes avec lesquelles il entre en contact, directement ou indirectement. La coopération avec l'Agence des droits fondamentaux de l'UE est indispensable si l'on veut parvenir à un équilibre structurel et opérationnel entre les instruments de la politique d'asile.

4.1.6 Le Comité adhère à l'idée d'utiliser le mécanisme de protection civile en cas de flux migratoires exceptionnels. Cette possibilité ne doit toutefois pas affaiblir la volonté des autorités nationales de construire des systèmes d'asile solides capables de faire face aux variations des flux de réfugiés.

4.1.7 La priorité doit être accordée à l'utilisation de fonds relevant de l'exercice financier actuel pour une mise en œuvre efficace du paquet législatif renouvelé. Toutefois, le Comité souhaite attirer l'attention sur le fait qu'il convient de continuer à renforcer les capacités des États membres confrontés à des flux de réfugiés. Sachant que la situation géopolitique des pays dont émanent ces flux reste instable, il ne faut pas s'attendre à une baisse significative du nombre de réfugiés. Il est donc important de consolider les systèmes des pays exposés parallèlement aux efforts consentis en matière d'harmonisation et d'application de la législation. Les projets existants, innovants pour la plupart, doivent être poursuivis et bénéficier du soutien adéquat. L'absence de résultats concluants saperait la confiance des États membres envers le soutien de l'UE et affecterait leur volonté de s'impliquer davantage à l'avenir.

4.1.8 À partir de 2014, les États membres disposeront d'un nouveau Fonds "Asile et migration" (FAM). Le Comité encourage la Commission à entamer un dialogue sérieux avec les États membres afin de définir précisément les besoins et priorités au niveau national. Il est impératif que le Comité économique et social européen, en sa qualité de représentant de la société civile organisée, ainsi que le Comité des régions et les autorités locales prennent part à ce dialogue. La programmation du Fonds doit indiquer clairement les besoins et les priorités des États

membres, ainsi que les ressources et les instruments disponibles. Par ailleurs, le Comité considère que l'obligation de dresser un rapport annuel sur l'utilisation des fonds responsabilisera les États membres et les incitera à poursuivre les objectifs de la politique d'asile avec une volonté d'autant plus forte.

4.1.9 Le Comité constate que les organisations de la société civile parviennent difficilement à accéder aux financements nécessaires à la mise en place de projets susceptibles d'avoir une incidence locale significative. Il convient de simplifier les procédures afin de faciliter la participation de la société civile et des demandeurs d'asile.

4.1.10 Le Comité soutient l'intention de la Commission européenne d'utiliser les fonds disponibles en priorité pour les pays actuellement exposés aux flux de réfugiés. Cette mesure permettra de stimuler l'implication de ces pays et de consolider les capacités existantes. De plus, elle illustre parfaitement la mise en pratique du principe-clé de la politique d'asile, la solidarité.

4.1.11 Dans le même esprit, le Comité soutient sans réserve les mesures financières incitatives qui devraient être accordées aux États membres, semblables à celles appliquées actuellement pour la réinstallation de catégories spécifiques de réfugiés (groupes et personnes vulnérables relevant des programmes de protection régionale), afin d'indemniser les États membres qui acceptent le transfert de bénéficiaires de la protection internationale d'un autre État membre.

4.1.12 Il est également nécessaire de compléter les fonds disponibles par d'autres sources de financement, telles que le Fonds social européen et le Fonds européen de développement régional. Par ailleurs, le Comité recommande une plus grande implication de la société civile organisée et des autorités locales et régionales dans les projets.

4.2 Le Comité soutient les efforts consentis afin de réformer le règlement de Dublin. De nombreux éléments, rapportés notamment par les organisations de la société civile, prouvent que le système n'atteint pas ses objectifs. Les décisions et recommandations de la Cour européenne des droits de l'homme sont également fondamentales dans le cadre des discussions sur la réforme de ce règlement, qui seront nécessaires à moyen et long terme. Le Comité reste ouvert à la discussion et soutient tout effort visant à analyser, évaluer et identifier les règlements et instruments d'intervention les plus appropriés. La référence aux droits fondamentaux en tant que critère prioritaire pour l'évaluation du système de Dublin est plus que souhaitable.

4.3 En ce qui concerne la répartition des demandeurs d'une protection internationale, le Comité estime qu'elle n'est pas nécessaire dans la mesure où ces candidats bénéficient de conditions décentes dans les pays dans lesquels ils introduisent leur demande et où les demandes sont traitées rapidement. Les capacités d'accueil des États membres doivent être renforcées. Dans le cas contraire, un mécanisme volontaire, fondé sur des mesures incitatives, de répartition des demandeurs pourrait s'avérer concluant.

4.3.1 S'il existe un consensus relatif sur la nécessité de répartir les bénéficiaires de la protection internationale, les États membres ne coopèrent pas avec grande conviction. Le projet-pilote soutenu par la Commission européenne n'a pas réussi à instaurer un mécanisme de répartition efficace. Le

Comité encourage la Commission européenne, l'EASO et les États membres à poursuivre leur collaboration dans le cadre de ce projet et préconise de le transformer en programme permanent, sur une base volontaire. Il est également essentiel d'identifier et de déployer des mesures incitatives permettant d'améliorer la participation des États membres à ce programme permanent. La taille des mesures incitatives et leur motivation doivent se trouver au centre de l'évaluation planifiée par la Commission.

4.4 L'établissement d'un traitement conjoint des demandes d'asile pourrait constituer un outil utile pour mettre en œuvre la politique d'asile. Le Comité attend avec intérêt les résultats de l'évaluation de la Commission européenne qui porte sur cette question complexe tant sur le plan juridique qu'opérationnel. Le Comité considère que le traitement commun pourrait constituer une réponse adéquate aux flux variables de demandeurs d'asile. De même, il pourrait créer une procédure standard sur laquelle les États membres pourraient se baser dans le cadre de leurs propres activités. Le Comité estime que le traitement conjoint doit être promu et, en parallèle, les capacités nationales renforcées, à condition que cette analyse d'impact soit prise en considération. Ces capacités recouvrent une activité plus complexe qu'un simple traitement des demandes et les États membres doivent être incités à continuer à assumer un rôle actif dans tous les domaines de la politique d'asile.

4.5 Le Comité se félicite de l'activation du mécanisme prévu dans la directive relative à la protection temporaire, pour autant que les conditions soient remplies. Bien que rares, les flux exceptionnels de réfugiés sont à l'origine de périodes critiques auxquelles les institutions européennes et nationales doivent apprendre à faire face. Le Comité attire par ailleurs l'attention sur les pratiques associées aux missions de sauvetage et répète que le principe de non-refoulement doit être pleinement respecté.

4.6 Le Comité salue le degré de maturité et de développement de la politique d'asile démontré dans le cas de la Grèce. Les outils visant à sanctionner les violations du droit européen doivent être accompagnés de mesures de soutien. Le Comité invite la Commission européenne et les autres agences spécialisées à adopter une approche proactive et préventive par rapport aux États membres qui doivent améliorer les performances de leur système d'asile. Bien que le programme d'assistance à la Grèce constitue un important pas en avant, il convient de continuer à le financer de manière adéquate. Le cas de la Grèce, de même que celui de Malte, mettent à l'épreuve la politique d'asile. Si les États membres et les institutions européennes ne réussissent pas à concrétiser le principe de solidarité avec les pays confrontés à des flux majeurs de réfugiés, la politique commune d'asile sera un échec dont les répercussions seront très graves pour les nombreuses personnes en situation critique. L'assistance doit être diversifiée, renforcée et coordonnée.

4.7 Le Comité prône un renforcement du système de Dublin, en particulier en ce qui concerne l'amélioration de la surveillance et la création d'un mécanisme d'alerte rapide. Ces outils peuvent aider les États membres à mieux se préparer à faire face aux flux de réfugiés et à coordonner de manière efficace la politique d'asile. Ils doivent être clairement définis en fonction des besoins des États membres, à la lumière du respect impératif des droits fondamentaux des réfugiés.

4.8 Une gestion améliorée des frontières et une meilleure politique des visas pourraient contribuer à une consolidation de la politique d'asile. Le Comité se réjouit des progrès enregistrés dans ce domaine, mais estime toutefois qu'une clause de sauvegarde permettant de suspendre la circulation sans visa des citoyens d'un pays tiers pourrait s'avérer problématique, même s'il faut démontrer l'existence de données prouvant que l'absence de visas a mené à une utilisation abusive du système d'asile.

Bruxelles, le 11 juillet 2012.

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, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes»

COM(2011) 933 final

(2012/C 299/18)

Rapporteur: **Tomasz JASINSKI**

Le 20 décembre 2011, la Commission a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes"

COM(2011) 933 final.

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 12 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 212 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Synthèse des recommandations

1.1 Le CESE souligne l'utilité de l'initiative présentée par la Commission européenne sur les perspectives d'emploi des jeunes, laquelle attire l'attention sur les problèmes actuels tout en mettant en évidence les objectifs de la communication sur le thème "Jeunesse en mouvement". Le CESE est prêt à participer à la mise en œuvre de cette initiative en coopérant avec les partenaires sociaux et les organisations de la société civile et en menant des actions conjointes avec les parties intéressées en vue de la promouvoir.

1.2 Le CESE fait observer que la politique d'austérité et l'absence d'une politique de croissance claire et généralement reconnue peuvent compromettre le succès de l'initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes. Cette importante initiative peut être source de nouvelles opportunités pour les jeunes, mais en soi, dissociée de son contexte, elle ne créera pas le moindre emploi. Si l'on entend en assurer une mise en œuvre appropriée, il convient dès lors d'accorder une importance essentielle à la mise en place d'un cadre économique et financier idoine.

1.3 Le CESE convient de la nécessité de poursuivre les actions destinées à prévenir le décrochage scolaire. Il importe de maintenir ou d'accroître, dans la mesure du possible, les ressources dont disposent les États membres pour empêcher ce phénomène.

1.4 Compte tenu des différences de situation entre filles et garçons, le CESE souligne l'importance d'une éducation, d'une formation et d'une orientation professionnelle adéquates, propres à soutenir les jeunes dans leurs efforts pour améliorer leur formation, leurs qualifications et leurs compétences, mais aussi à les aider à choisir des écoles, notamment des établissements d'enseignement supérieur ou de formation, qui leur garantissent de décrocher l'emploi qui leur convient.

1.5 Le CESE soutient le développement des compétences dont le marché du travail a besoin au moyen d'une coopération active entre le monde du travail et les établissements d'enseignement. Il se félicite de l'aide financière supplémentaire que la Commission entend allouer aux programmes "Ton premier emploi EURES" et "Erasmus pour les entrepreneurs", ainsi qu'au renforcement de la mobilité des jeunes.

1.6 Le CESE estime opportun de soutenir la première expérience professionnelle et la formation "sur le tas". Il est lui aussi d'avis que les contrats d'apprentissage et les stages, de même que les programmes de volontariat, représentent pour les jeunes un important moyen d'acquérir des compétences et une expérience professionnelle. Néanmoins, ceux-ci ne peuvent en aucun cas se substituer aux formes régulières de travail. En ce sens, il convient d'insister sur l'importance que revêtent toutes les initiatives visant à améliorer la qualité des stages, telles que la charte européenne de qualité en matière de stages et d'apprentissages (*European Quality Charter on Internships and Apprenticeships*).

1.7 Le CESE souligne combien il est nécessaire de disposer de normes de qualité en matière d'apprentissages et de stages. En ce sens, il salue l'initiative de la Commission de présenter en 2012 un cadre de qualité encourageant l'offre et l'utilisation de stages de qualité.

1.8 Le CESE insiste sur le rôle de la participation des partenaires sociaux au processus d'échange de bonnes pratiques, de conception, de mise en œuvre et de suivi du système d'apprentissage.

1.9 Le CESE juge opportun de renforcer la dotation budgétaire directement allouée par la Commission au Service volontaire européen. Il accueille tout aussi favorablement la mise en place d'un nouveau Corps volontaire européen d'aide humanitaire. S'agissant de cette initiative, le Comité s'inquiète toutefois

de l'absence d'évaluation en bonne et due forme de la phase pilote en cours ainsi que de son caractère réellement volontaire.

1.10 Il conviendrait que le premier emploi soit assorti de la garantie de normes de travail minimales, qui ne peuvent s'écarter de celles offertes aux travailleurs plus âgés. À cet égard, il est essentiel de bannir toute forme de discrimination liée à l'âge. Le CESE insiste une nouvelle fois sur l'importance cruciale que revêtent les mesures contribuant à garantir aux jeunes des emplois de qualité, durables et dûment rémunérés doublés d'une couverture sociale, et ce dès le tout début de leur carrière professionnelle.

1.11 Le CESE souligne qu'il convient d'appuyer l'initiative intitulée "Garantie pour la jeunesse" en menant une politique active du marché de l'emploi, permettant de combler l'écart entre le système d'enseignement et de formation et le marché de l'emploi, dans un esprit d'égalité entre les jeunes femmes et les jeunes hommes.

1.12 Le CESE rappelle ici les propositions concrètes qu'il a récemment formulées dans son avis sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi, s'agissant d'affronter une situation des jeunes sur le marché de l'emploi que la crise a gravement détériorée dans de nombreux États membres, à savoir:

- poursuivre des objectifs ambitieux de l'UE en matière d'emploi des jeunes;
- mettre en œuvre de manière cohérente la "garantie pour la jeunesse" dans tous les pays de l'UE;
- allouer davantage de moyens de l'UE, plus facilement accessibles, pour les pays particulièrement touchés;
- assurer des moyens accrus dans le nouveau budget de l'UE pour lutter contre le chômage des jeunes;
- assurer un meilleur accès des jeunes aux prestations de soutien en cas de chômage; lutter contre le travail précaire et les formes de travail non réglementées dans le secteur de l'apprentissage et des stages;
- imposer le système dual d'apprentissage en tant que modèle dans l'UE ⁽¹⁾.

1.13 Le CESE signale que dans le cadre de l'élaboration des perspectives financières pour la période 2014-2020, il convient de veiller avec un soin particulier à garantir l'allocation de ressources à la jeunesse au titre du Fonds social européen.

1.14 La création de nouveaux emplois de haute qualité doit rester une priorité. Le CESE propose que l'adoption d'une stratégie européenne pour l'emploi des jeunes soit prise en compte dans le cadre des prochaines perspectives financières.

1.15 Le fait que la Commission soit prête à dégager des fonds au titre de l'assistance technique afin d'aider les États membres à tirer parti des moyens financiers de l'UE encore disponibles doit être considéré comme un point particulièrement important. Il s'agit principalement de ressources du Fonds social européen, au titre duquel une enveloppe de 30 milliards d'euros reste à la disposition des États membres pour réaliser des projets dans le cadre des perspectives financières 2007-2013.

2. Synthèse de l'initiative de la Commission - Contexte du problème

2.1 Les problèmes rencontrés par les jeunes sur le marché de l'emploi, structurels par nature, étaient patents depuis de nombreuses années déjà, avant même que n'éclate la crise économique actuelle. Celle-ci, qui sévit depuis 2008, n'a fait qu'exacerber leurs difficultés. Le taux de chômage des 15-24 ans est plus de deux fois plus élevé que celui de l'ensemble de la population active et près de trois fois plus élevé que celui de la population active des adultes. Entre 2008 et 2010, le nombre de jeunes Européens sans emploi a augmenté d'un million. Ils sont aujourd'hui plus de cinq millions dans l'Union européenne. Le constat qu'au sein de l'UE, une personne sur cinq est actuellement dans l'incapacité de trouver un emploi est de fait alarmant. De plus, l'augmentation du taux de chômage de longue durée des jeunes est particulièrement préoccupante. En moyenne, 28 % des jeunes chômeurs de moins de 25 ans sont au chômage depuis plus de 12 mois.

2.2 La stratégie Europe 2020 a défini pour l'Union européenne des objectifs ambitieux, dont la réalisation doit générer une croissance durable, intelligente et inclusive en son sein. Les jeunes ont un rôle fondamental à jouer pour atteindre ces visées. L'initiative "Jeunesse en mouvement" publiée en septembre 2010 signale qu'un enseignement et une formation de qualité pour tous, l'intégration et le maintien durable dans le marché de l'emploi, un travail digne et rémunéré de manière adéquate ainsi que des opportunités pour accroître la mobilité, sont autant d'éléments essentiels pour "libérer le potentiel des jeunes" et contribuer de la sorte à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. Toutefois, la mise en œuvre du modèle adopté dans le cadre de la stratégie conserve toute son importance.

2.3 La crise économique s'est avérée tellement profonde qu'il n'est plus possible d'atteindre les objectifs définis dans l'initiative "Jeunesse en mouvement". Pire, la situation des jeunes sur le marché de l'emploi ne cesse de se détériorer. L'Union européenne doit investir dans sa jeunesse et prendre des mesures immédiates et efficaces pour prévenir et combattre les taux élevés de chômage, notamment de longue durée, chez les jeunes. Les mesures existantes visant à renforcer la croissance économique sont nécessaires pour la création de nouveaux emplois, mais ne constituent pas à elles seules la solution au problème du chômage des jeunes.

2.4 Après le premier semestre européen de gouvernance économique en 2011, dans son Examen annuel de la croissance pour 2012, la Commission attire l'attention sur les premières indications selon lesquelles les États membres ne réagiraient pas avec l'efficacité nécessaire aux recommandations formulées.

⁽¹⁾ Se reporter à cet égard à la teneur de l'avis CESE (JO C 143 du 22.05.2012, p. 94), partie 5.

2.5 Consciente de la dégradation de la situation des jeunes en matière d'emploi, la Commission tente une nouvelle fois d'y remédier en proposant l'"Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes" qui vise en particulier les jeunes sans emploi qui ne suivent ni études, ni formation, afin d'associer les actions concrètes dans les États membres et au niveau de l'UE aux priorités définies dans la stratégie Europe 2020, aux conclusions du Conseil de juin 2011 sur l'emploi des jeunes et à la recommandation du Conseil concernant les politiques de réduction de l'abandon scolaire.

2.6 Compte tenu de la gravité de la situation décrite ci-dessus, la Commission estime que les États membres, notamment ceux présentant les taux de chômage des jeunes les plus élevés devraient, sans attendre les recommandations spécifiques à chaque pays pour 2012, prendre des mesures décisives dans les quatre domaines principaux suivants:

- prévenir le décrochage scolaire;
- développer les compétences dont le marché du travail a besoin;
- soutenir la première expérience professionnelle et la formation "sur le tas";
- accéder au marché du travail: trouver un (premier) emploi.

2.7 La Commission dégagera des fonds au titre de l'assistance technique, afin d'aider les États membres à tirer parti des ressources financières non engagées de l'UE, principalement du Fonds social européen, qui dispose encore de 30 milliards d'euros pour la réalisation de projets dans le cadre des perspectives financières 2007-2013.

2.8 L'initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes s'appuie sur un solide partenariat entre les États membres et la Commission et encourage une action concertée permettant à toutes les parties prenantes d'exploiter pleinement le soutien financier et les instruments de l'UE à leur disposition.

3. Observations générales sur la communication de la Commission

3.1 Il convient d'examiner la communication sur les perspectives d'emploi des jeunes en lien étroit avec les recommandations formulées par la Commission dans les initiatives relevant de la stratégie Europe 2020, à savoir "Jeunesse en mouvement" et "Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois", ainsi qu'avec celles figurant dans les conclusions du Conseil de juin 2011 sur l'emploi des jeunes et dans la recommandation du Conseil concernant les politiques de réduction de l'abandon scolaire.

3.2 Le Comité déplore que la Commission y ait à nouveau omis les activités visant à renforcer et à développer la dimension sociale et civique des questions relatives à la jeunesse en Europe, comme c'était déjà le cas dans l'initiative "Jeunesse en mouvement". L'initiative à l'examen devrait prendre la forme d'une coopération avec les jeunes, et non se contenter de fournir

des informations à leur sujet ou de prévoir des actions pour leur propre bien. Dès lors, le CESE demande une nouvelle fois à la Commission d'intégrer les activités nécessaires dans l'initiative. Il insiste sur la nécessité d'associer les jeunes à la mise en œuvre de cette initiative à chaque niveau.

3.3 Depuis la publication de la communication "Jeunesse en mouvement", la situation des jeunes sur le marché européen de l'emploi n'a non seulement connu aucune amélioration, mais elle a même empiré. Le CESE fait observer que la politique d'austérité macroéconomique des États membres, mise en œuvre dans un contexte de nouvelle gouvernance économique, et l'absence d'une politique de croissance claire et généralement reconnue peuvent compromettre le succès de l'initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes. Les solutions appliquées dans le cadre de la politique budgétaire stricte des États membres devraient tenir compte de l'impact qu'elles produisent sur la situation des jeunes sur le marché de l'emploi. Par ailleurs, le CESE estime que cette importante initiative peut être source de nouvelles opportunités pour les jeunes, mais qu'en soi, dissociée du contexte économique plus large dans lequel elle s'inscrit, elle ne créera pas le moindre emploi. Si l'on entend en assurer une mise en œuvre appropriée, il y a lieu dès lors d'accorder une importance essentielle à la mise en place d'un cadre économique et financier idoine. Il convient de veiller à ce que toutes les mesures prises en vue de surmonter la crise économique et l'endettement des États ne contrecarrent pas la reprise de la demande et de l'emploi, tant pendant qu'après la crise, ni l'amortissement des difficultés sociales. Il convient notamment de garantir les investissements publics en matière de politique active de l'emploi et d'éducation, aussi bien générale que professionnelle.

3.4 Le CESE souligne qu'en l'absence de mesures efficaces et immédiates pour redresser la situation sur le marché du travail européen, les phénomènes de gaspillage et de fuite des cerveaux associés à la migration économique iront en s'aggravant. Cela signifie non seulement une perte - souvent définitive - des fonds publics investis dans l'éducation, mais également une perte de capital humain au niveau des États membres et de l'UE tout entière.

3.5 Néanmoins, le CESE accueille favorablement la nouvelle initiative présentée par la Commission, laquelle attire l'attention sur les problèmes actuels tout en mettant en évidence les objectifs de la communication "Jeunesse en mouvement". La valeur ajoutée de la communication sur les perspectives d'emploi des jeunes réside dans le fait que celle-ci met l'accent sur les actions spécifiques des États membres et fait valoir les possibilités de soutien financier à même, selon le CESE, de concourir efficacement à l'amélioration de la situation des jeunes en matière d'éducation et d'emploi.

3.6 La communication de la Commission a pour objectif d'inciter les États membres à prendre des mesures correctives immédiates et spécifiques dans le domaine de l'emploi et à mettre en rapport la question de l'emploi des jeunes (en particulier ceux qui n'ont pas d'emploi et qui ne suivent ni études, ni formation - NEET) et les systèmes d'éducation et de formation, ainsi que d'améliorer et de renforcer la législation, sachant qu'il existe souvent un lien étroit entre le phénomène NEET et l'économie souterraine.

3.7 Prévenir le décrochage scolaire

3.7.1 Le CESE se félicite de cette nouvelle initiative destinée à prévenir le décrochage scolaire et confirme que la réduction du pourcentage de jeunes quittant prématurément l'école revêt une importance particulière, surtout dans certains États membres. C'est également l'un des objectifs clés de la stratégie "Europe 2020" ⁽²⁾. Le CESE estime nécessaire de poursuivre ces mesures en maintenant ou en augmentant, dans la mesure du possible, les ressources dont disposent les États membres pour empêcher le phénomène de décrochage scolaire, et en déployant des efforts pour accroître l'attrait de l'offre éducative. Dans le même temps, il insiste sur la nécessité de veiller à ce que les systèmes d'éducation soient plus inclusifs.

3.7.2 Le CESE partage le point de vue de la Commission quant à la nécessité de prendre des mesures immédiates de réinsertion dans la formation et appelle dès lors les États membres à lancer sur-le-champ des actions efficaces pour faire passer à 10 % le taux des jeunes abandonnant précocement leurs études. À l'heure actuelle, le taux moyen de décrochage scolaire dans les États membres de l'UE s'élève à 14 %.

3.8 Développer les compétences dont le marché du travail a besoin. Mobilité

3.8.1 Le CESE convient de l'importance fondamentale que revêt le développement des compétences nécessaires au marché du travail pour l'intégration des jeunes en son sein. Il y a lieu de considérer le rapprochement entre le monde du travail et les établissements d'enseignement comme des plus essentiels, et de mettre un accent particulier sur le rôle du système de formation en alternance. Le CESE fait observer combien il importe de soutenir l'entrepreneuriat et la coopération entre les entreprises du secteur agricole, de l'industrie ainsi que des services et le système éducatif à tous les niveaux d'enseignement. Il tient également à souligner le rôle de l'éducation au regard des besoins plus larges de la société, dépassant le cadre du marché. En ce sens, il importerait que les programmes d'enseignement prennent en compte les questions relatives au droit du travail et veillent à ce que les étudiants soient informés des possibilités que leur offre l'UE en la matière. Cette démarche serait d'une grande importance dans une optique de sensibilisation des jeunes avant même leur entrée sur le marché de l'emploi, mais également dans la perspective d'un renforcement de leur sentiment d'appartenance à l'Europe.

3.8.2 Le CESE attire l'attention sur les orientations formulées dans le Communiqué de Bruges sur la coopération européenne renforcée en matière d'enseignement et de formation professionnels pour la période 2011-2020. L'Europe a besoin de systèmes d'enseignement et de formation professionnels flexibles et de grande qualité, aptes à répondre aux besoins d'aujourd'hui et de demain. Les services d'orientation continue dans les domaines de l'éducation, de la formation et de l'emploi peuvent être d'une grande utilité pour renforcer l'efficacité de cette initiative. Cette démarche est particulièrement importante dans le contexte de la fuite des cerveaux.

3.8.3 Le Comité recommande de renforcer les instruments favorisant la mobilité des jeunes. Il soutient l'initiative de la Commission de mettre en place, avec le soutien du Parlement européen, un programme ciblé de mobilité en faveur de l'emploi, en vue d'aider les jeunes à trouver un emploi dans un autre État membre de l'UE et les entreprises à pourvoir les postes

pour lesquels il est difficile de trouver des candidats. Le CESE estime important de soutenir l'apprentissage des langues étrangères et des technologies de l'information et de la communication (TIC).

3.8.4 Le CESE appuie l'initiative de la Commission d'octroyer une aide financière au titre du programme "Ton premier emploi EURES". Celui-ci a pour objectif d'aider quelque 5 000 jeunes à pourvoir à des vacances d'emploi dans d'autres États membres pour la période 2012-2013. Le CESE suivra ce programme de près au cours de sa phase pilote, dans l'optique de son développement futur.

3.8.5 Le CESE salue les mesures présentées par la Commission, proposant d'utiliser un montant de 3 millions d'euros au titre de l'assistance technique du FSE pour aider les États membres à mettre en place de dispositifs de soutien en faveur des jeunes entrepreneurs et des entrepreneurs sociaux. Le financement, au travers du programme "Erasmus pour les entrepreneurs", de quelque 600 nouveaux échanges en 2012, constitue également une avancée majeure.

3.8.6 D'un autre côté, le CESE estime néanmoins que la communication de la Commission ne prête pas toute l'attention qu'il convient au problème des ressources destinées à financer les subventions directes aux jeunes désireux de créer une entreprise (problème d'insuffisance de ces ressources et d'accès limité à celles-ci). Il est question en l'occurrence de moyens financiers provenant tant des fonds européens que du budget des États membres. Le Comité est d'avis que le soutien aux jeunes entrepreneurs résolu à s'établir peut représenter un instrument essentiel pour réduire le chômage des jeunes.

3.9 Soutenir la première expérience professionnelle et la formation "sur le tas"

3.9.1 Le CESE est lui aussi d'avis que les contrats d'apprentissage et les stages représentent pour les jeunes un important moyen d'acquérir des compétences et une expérience professionnelle et qu'ils devraient à ce titre faire partie intégrante de la stratégie de responsabilité sociale des entreprises. La démarche d'investir dans le jeune travailleur et de le considérer comme une ressource essentielle aura pour effet d'inciter celui-ci à redoubler d'engagement dans l'activité de l'entreprise.

3.9.2 Le CESE relève le rôle qu'une politique active du marché de l'emploi et une amélioration des services de placement peuvent jouer dans ce domaine. Il conviendrait d'offrir aux jeunes dès l'école des services d'orientation professionnelle ciblant tous les secteurs, à savoir l'agriculture, l'industrie et les services.

3.9.3 Le CESE juge important que la Commission consacre en 2012 un budget de 1,5 million d'euros au lancement d'une campagne destinée à sensibiliser les entrepreneurs aux placements dans le cadre des programmes Erasmus et Leonardo da Vinci.

3.9.4 Dans le même temps, le CESE souligne combien des normes de qualité sont nécessaires en matière d'apprentissages et de stages. Il conviendrait d'établir un cadre européen réglementant les stages. En ce sens, il salue l'initiative de la Commission de présenter en 2012 un cadre de qualité encourageant l'offre et l'utilisation de stages de qualité, notamment un panorama de l'UE sur les stages afin d'accroître la transparence des conditions offertes aux stagiaires dans l'ensemble de l'UE.

3.9.5 Les stages ne peuvent se substituer aux formes régulières de travail. Ils doivent offrir à ceux qui les accomplissent la possibilité d'acquérir les compétences nécessaires pour s'intégrer

⁽²⁾ Avis du CESE sur la communication "Jeunesse en mouvement" (JO C 132 du 03.05.2011, p. 55).

aisément sur le marché du travail. Les stagiaires devraient percevoir une compensation financière à la hauteur des tâches réelles prestées sur leur lieu de travail. La faiblesse ou l'absence de ces rémunérations entraîne la segmentation du marché du travail. Pour que les stages soient efficaces et en adéquation avec les besoins du marché du travail, il est indispensable d'associer les partenaires sociaux à leur conception, à leur organisation, à leur mise en œuvre et à leur financement.

3.9.6 Le CESE suivra soigneusement et appuiera toutes les initiatives visant à améliorer la qualité des stages, telles que la charte européenne de qualité en matière de stages et d'apprentissages (*European Quality Charter on Internships and Apprenticeships*) proposée par le Forum européen de la jeunesse, en vue de renforcer le dialogue civil pour l'élaboration d'une réglementation appropriée dans ce domaine.

3.9.7 Le CESE se félicite de l'adoption de l'accord-cadre sur des marchés du travail inclusifs par les partenaires sociaux européens en 2010. Il attire l'attention sur l'importance de certains facteurs qui y sont mentionnés et qui influencent le niveau d'insertion sur le marché du travail. Ils peuvent être a) contextuels (liés au cadre économique et au marché du travail, faisant fréquemment obstacle à l'insertion) b) liés directement à l'emploi c) individuels (tels que les compétences, les niveaux de qualification et d'enseignement, la motivation, les connaissances linguistiques, l'état de santé, dont le handicap, et la fréquence ou la longueur des périodes d'inactivité). Le Comité appelle les partenaires sociaux présents dans les États membres à mettre en œuvre cet accord de toute urgence, en particulier l'objectif d'augmenter le nombre de contrats d'apprentissage et de stages de haute qualité.

3.9.8 Le CESE convient de la nécessité d'établir un passeport européen unique des compétences, réunissant en un instrument global l'acquis formel, non formel et informel.

3.9.9 Le CESE souligne l'importance de l'échange des bonnes pratiques en matière d'apprentissages pour les jeunes et se félicite d'apprendre que la Commission mettra directement à disposition un montant de 1,3 million d'euros tiré du budget du FSE afin de soutenir la mise en place de dispositifs d'apprentissage.

3.9.10 Dans ce contexte, les expériences engrangées par les États membres ayant instauré un système de formation en alternance revêtent une importance particulière. Celui-ci présente l'avantage de combiner l'éducation classique en milieu scolaire et la mise en pratique de cette dernière en milieu professionnel, permettant ainsi à l'élève d'acquérir les compétences et aptitudes adéquates exigées sur le marché du travail. Le CESE insiste sur le rôle de la participation des partenaires sociaux au processus d'échange de bonnes pratiques, de conception, de mise en œuvre et de suivi du système d'apprentissage. Il accueille favorablement les lignes directrices de la Commission en la matière. Il conviendrait d'examiner la possibilité de transposer le système dual d'apprentissage, combinant formation générale et professionnelle.

3.9.11 Le CESE juge opportun de renforcer la dotation budgétaire directement allouée par la Commission au Service volontaire européen, afin de fournir au moins 10 000 places de volontaires en 2012. Il accueille tout aussi favorablement la mise en place d'un nouveau Corps volontaire européen d'aide

humanitaire. S'agissant de cette initiative, le Comité s'inquiète toutefois de l'absence d'évaluation en bonne et due forme de la phase pilote en cours, ainsi que de son caractère réellement volontaire. Comme dans le cas des stages, il convient d'attirer l'attention sur la nécessité de veiller à un volontariat de haute qualité.

3.9.12 Le CESE soutiendra l'échange et la diffusion d'expériences et d'informations relatives aux programmes nationaux de volontariat à long terme facilitant l'orientation professionnelle et l'acquisition d'une première expérience professionnelle, mis en œuvre avec succès par certains États membres.

3.10 *Accéder au marché du travail: trouver un (premier) emploi.*

3.10.1 On ne saurait trop estimer l'importance d'un premier emploi, que ce soit du point de vue des revenus ultérieurs ou de la carrière professionnelle et de la retraite futures. Il convient de garantir des normes de travail minimales dès le moment où le travailleur entame son premier emploi. Ces normes ne peuvent s'écarter de celles offertes aux travailleurs plus âgés. À cet égard, il est essentiel de bannir toute forme de discrimination liée à l'âge. Le CESE souligne une nouvelle fois que l'importance des mesures contribuant à garantir aux jeunes des emplois de qualité, durables et dûment rémunérés dès le début de leur carrière ne peut pas être sous-estimée⁽³⁾. Il conviendrait d'envisager des programmes d'incitation pour les petites et moyennes entreprises qui offrent aux jeunes travailleurs un premier emploi à durée indéterminée.

3.10.2 Les recommandations de la Commission appelant à réduire les rigidités excessives des contrats à durée indéterminée devraient tenir compte des risques inhérents à de telles mesures. Les contrats temporaires, qui sont aujourd'hui monnaie courante chez les jeunes, principalement au début de leur carrière professionnelle, ont engendré un dualisme (une segmentation) du marché du travail. Les travailleurs temporaires vivent dans l'incertitude, sont menacés de chômage et ont des perspectives de carrière limitées. Le dualisme du marché du travail commence à poser sérieusement problème aux jeunes en particulier, car il peut les condamner au ballonnement perpétuel du travailleur dont l'avenir n'est jamais sûr. Cette situation est susceptible d'influencer négativement le cours de leur carrière. La segmentation du marché du travail, qui fait des jeunes des travailleurs de seconde zone, est également synonyme de conditions de travail plus pénibles et de perspectives d'évolution professionnelle plus limitées. En matière d'intégration dans le marché de l'emploi, le CESE déconseille les solutions par trop instables et dénuées de perspectives: plutôt que de miser sur l'emploi précaire, il y a lieu de mettre en œuvre des mesures qui garantissent que le travail à durée déterminée et les emplois faiblement rémunérés et assortis d'une protection sociale insuffisante ne deviennent pas la norme pour les jeunes.

3.10.3 La stabilité et la sécurité sur le marché du travail sont d'une grande importance pour les travailleurs eux-mêmes, mais servent également les intérêts des employeurs, dans la mesure où elles favorisent la compétitivité des entreprises, secteurs et branches en garantissant un renforcement de la productivité. Il importe dès lors – eu égard à la question de la sécurité de l'emploi pour le travailleur – de prendre conscience du fait qu'un contrat à durée déterminée s'avère en réalité plus onéreux pour l'employeur qu'un contrat à durée indéterminée.

⁽³⁾ Avis du CESE sur la communication "Jeunesse en mouvement" (JO C 132 du 03.05.2011, p. 55).

3.10.4 Le CESE rappelle ici les propositions concrètes qu'il a récemment formulées dans son avis sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi, s'agissant d'affronter une situation des jeunes sur le marché de l'emploi que la crise a extrêmement détériorée dans de nombreux États membres, à savoir:

- poursuivre des objectifs ambitieux de l'UE en matière d'emploi des jeunes;
- mettre en œuvre de manière cohérente la "garantie pour la jeunesse" dans tous les pays de l'UE;
- allouer davantage de moyens de l'UE, plus facilement accessibles, pour les pays particulièrement touchés;
- assurer des moyens accrus dans le nouveau budget de l'UE pour lutter contre le chômage des jeunes;
- assurer un meilleur accès des jeunes aux prestations de soutien en cas de chômage; lutter contre le travail précaire et les formes de travail non réglementées dans le secteur de l'apprentissage et des stages;
- imposer le système dual d'apprentissage en tant que modèle dans l'UE.

3.11 Les États membres et les acteurs du marché du travail devraient faire preuve d'un plus grand esprit d'initiative pour mettre en œuvre la "Garantie pour la jeunesse" et s'assurer ainsi que les jeunes occupent un emploi, suivent des études ou une formation (reconversion) dans un délai de quatre mois à compter de la fin de leur scolarité, notamment en ce qui concerne les jeunes quittant prématurément l'école et les autres jeunes vulnérables. La Commission européenne devrait prendre des mesures efficaces pour que les États membres mettent cette initiative en œuvre avec la plus grande diligence.

3.12 Les actions menées à ce jour par les États membres et les acteurs du marché du travail n'ont apporté aucune amélioration à la situation des jeunes. C'est particulièrement frappant s'agissant de la mise en œuvre de la "Garantie pour la jeunesse". Le CESE se réjouit donc de l'initiative de la Commission prévoyant de dégager 4 millions d'euros pour aider les États membres à mettre en place des dispositifs de "garantie pour la jeunesse". Dans ce contexte, le CESE renouvelle sa demande que les États membres recensent dans les plus brefs délais tous les obstacles dans ce domaine afin d'assurer une "garantie pour la jeunesse" et de fixer des mesures et des objectifs concrets dans le cadre des plans nationaux de réforme.

3.13 Le CESE souligne qu'il convient d'appuyer l'initiative "Garantie pour la jeunesse" en menant une politique active du marché de l'emploi, permettant de combler l'écart entre le système d'enseignement et de formation et le marché de l'emploi, dans un esprit d'égalité entre les jeunes femmes et les

jeunes hommes. Cette politique devrait également prêter attention à la situation des migrants, des minorités nationales et ethniques, ainsi que des personnes handicapées. Elle devrait également prendre en considération les connaissances, les compétences, les capacités et l'expérience des travailleurs âgés, y compris ceux qui sont à la retraite.

3.14 Il manque toujours aux lignes directrices de l'UE pour les politiques de l'emploi des objectifs concrets en matière d'emploi des jeunes. Le CESE réitère sa demande d'objectifs européens quantifiables, notamment en vue d'une diminution significative du chômage des jeunes, ainsi qu'en vue d'une "garantie pour la jeunesse".

3.15 Le fait que la Commission soit prête à dégager des fonds au titre de l'assistance technique afin d'aider les États membres à tirer parti des moyens financiers de l'UE encore disponibles doit être considéré comme un point extrêmement important. Il s'agit principalement de ressources du Fonds social européen, au titre duquel une enveloppe de 30 milliards d'euros reste à la disposition des États membres pour réaliser des projets dans le cadre des perspectives financières 2007-2013. La Commission européenne devrait prendre des mesures efficaces pour inciter les États membres à user pleinement et rapidement de ces ressources.

3.16 Le CESE demande instamment à la Commission de préciser aux États membres que ces fonds sont avant tout destinés à des projets en faveur de la jeunesse. La Commission devrait attirer l'attention de ces derniers sur la nécessité d'associer pleinement les partenaires sociaux, leurs organisations de jeunes (si elles existent) et les organisations non gouvernementales représentant les jeunes au processus de distribution des fonds et à l'affectation adéquate de ceux-ci.

3.17 Le CESE signale que dans le cadre de l'élaboration des perspectives financières pour la période 2014-2020, il y a lieu de veiller avec un soin particulier à garantir l'allocation de ressources au titre du Fonds social européen à la jeunesse, en particulier aux jeunes sans emploi, qui ne suivent ni études, ni formation (NEET). Il convient à cet égard d'être particulièrement attentif au lien étroit qui existe souvent entre le phénomène NEET et l'économie souterraine. Le CESE souligne qu'une formule de financement à long terme, durable et systématique accessible à de larges pans de la société civile est indispensable, tant à l'heure actuelle qu'à l'avenir.

3.18 La création de nouveaux emplois de haute qualité doit rester une priorité. Le CESE propose que l'adoption d'une stratégie européenne pour l'emploi des jeunes soit prise en compte dans le cadre des prochaines perspectives financières. Il conviendrait d'utiliser l'enveloppe budgétaire allouée à cette stratégie pour soutenir les entreprises, les organisations de la société civile, les autorités publiques et les autres employeurs qui créent de nouveaux emplois de haute qualité pour les jeunes.

Bruxelles, le 12 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant, pour la période 2014-2020, le programme "Justice"»

COM(2011) 759 final – 2011/0369 (COD)

(2012/C 299/19)

Rapporteur: **M. DE LAMAZE**

Le 9 février 2012, le Conseil a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant, pour la période 2014-2020, le programme «Justice»"

COM(2011) 759 final — 2011/0369 (COD).

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 11 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 126 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Saluant l'objectif de simplification et de rationalisation de la présente proposition de règlement, le CESE soutient le choix de la Commission en faveur de l'option B. La fusion des programmes Justice civile et Justice pénale se justifie par la proximité des objectifs, des acteurs et des types d'action à financer.

1.2 En revanche, au sein de ce nouveau programme Justice pour la période 2014-2020, et en dépit des justifications d'ordre juridique avancées dans la présente proposition, le CESE continue de s'interroger sur la pertinence à associer aux deux premiers objectifs "spécifiques" que sont la bonne application de la législation de l'Union dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile et pénale et l'accès facilité à la justice, un troisième objectif relatif à la prévention et à la réduction de la demande et de l'offre de drogue. Outre le fait que ce dernier ne semble qu'une déclinaison du premier, le CESE attire l'attention sur les conséquences en termes d'affichage de l'inscription d'un tel objectif dans un texte de nature réglementaire, et donc de portée forte, immédiate et directe pour les justiciables, associations, ONG, et autres destinataires potentiels des subventions: elle pourrait laisser penser que d'autres enjeux tout aussi essentiels, telle que la lutte contre la traite d'êtres humains, par exemple, ne font pas l'objet d'une égale préoccupation de la part de la Commission.

1.3 Plus fondamentalement, le CESE s'inquiète du message envoyé par la Commission: il réitère sa position maintes fois exprimée selon laquelle, en matière de lutte contre la drogue, l'accent mérite d'être davantage mis, en aval, sur l'approche éducative, sanitaire et sociale plutôt que sur l'approche répressive⁽¹⁾.

1.4 Le CESE partage le souci de la Commission de laisser le maximum de souplesse dans la gestion des fonds du présent programme, et cela pour s'adapter au mieux aux besoins de la société civile, laisser la plus grande liberté possible aux candidats potentiels, favoriser la créativité des projets et tenir compte des orientations politiques ultérieures.

1.5 Pour autant, s'il ne peut y avoir de montant préétabli pour les différentes priorités, le CESE souligne l'importance de pouvoir disposer à l'avance d'une répartition du budget par objectif, ne serait-ce qu'à titre indicatif.

1.6 Le CESE prend acte de l'intention de la Commission de ne pas attribuer à l'objectif spécifique lié à la drogue plus que la part du budget qui lui revient. Il invite celle-ci à tenir fermement ses engagements et propose en ce sens que les fonds qui seront récupérés grâce au gel et à la confiscation des produits provenant du trafic de drogue, comme le permettra la future directive relative au gel et à la confiscation des produits du crime, puissent financer une partie de cet objectif.

1.7 En dépit de la complexité du règlement financier en place, le CESE souligne l'importance que les conditions d'accès aux financements puissent être portées à la connaissance de tous les citoyens intéressés de façon claire et pédagogique, et cela dans toutes les langues de l'Union. Cela favoriserait incontestablement la pertinence des projets qui se trouveraient, par là même, encouragés, y compris dans les États membres qui, jusque-là, apparaissent sous-représentés dans les programmes sélectionnés. Le CESE insiste, en effet, sur la nécessité de promouvoir un égal accès à ces programmes pour tous les citoyens de l'UE.

⁽¹⁾ Cf. avis du CESE sur la *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - "Vers une approche plus ferme de l'UE en matière de lutte contre la drogue"*, adopté le 24.05.2012. (JO C 229 du 31.07.2012, p. 85).

1.8 La notion de valeur ajoutée européenne, qui constitue le critère primordial de sélection des programmes, mériterait, en outre, à ses yeux, d'être mieux cernée. Étant donné le montant, par nature, limité - bien qu'en augmentation, ce dont le CESE se félicite - de l'enveloppe financière allouée au programme, le CESE souligne l'importance de cibler de façon plus rigoureuse les subventions sur les projets dont la valeur ajoutée européenne aura été clairement établie. Les projets transnationaux doivent être encouragés.

1.9 Étant donné que les programmes de travail annuels devront préciser certains aspects essentiels de la mise en œuvre du programme (répartition du budget notamment), le CESE considère que leur adoption par la Commission sous forme d'actes d'exécution requiert la procédure d'examen, et non la procédure consultative comme le prévoit la présente proposition. Ainsi pourrait être garanti le fait que ces programmes ne sont pas adoptés par la Commission s'ils ne sont pas conformes à l'avis du comité établi sur la base du règlement n° 182/2011 (composé des représentants des États membres).

1.10 Pointant la nécessité de mieux faire émerger les priorités parmi les actions susceptibles d'être financées (article 6), le CESE estime, en particulier, que l'accent devrait plus clairement être mis sur l'e-justice, domaine où d'importants progrès restent à faire dans la perspective d'un accès facilité à celle-ci.

1.11 Le CESE se félicite de la nouvelle orientation perceptible dans la présente proposition visant à intégrer l'ensemble du personnel de justice, et, en particulier, les avocats, dans les actions de formation judiciaire européenne: à l'instar des juges et des magistrats, ces derniers contribuent à la bonne application du droit de l'Union. Ils constituent, en outre, le premier point d'accès au droit pour les justiciables. C'est eux qui introduisent l'instance.

1.12 De même, le CESE souligne l'urgence à intégrer les divers praticiens du droit au sein des réseaux de coopération judiciaire transfrontalière, en apportant le soutien financier nécessaire. Dans un souci de cohérence avec l'impulsion politique récente en faveur d'un renforcement des droits de la défense, le CESE invite, en particulier, à remédier le plus rapidement possible à une situation qu'il juge inacceptable: l'exclusion des avocats, en fait ou en droit, de la plupart des réseaux de coopération judiciaire transfrontalière.

1.13 Dans la perspective d'un espace commun de droits, et en particulier en ce qui concerne les droits relatifs à la famille, le CESE souligne la nécessité de se référer à la Charte des droits fondamentaux comme "boussole d'harmonisation". Dans un contexte encore marqué par des cultures et des conceptions juridiques fort différentes, le CESE, à maintes reprises, et récemment en matière de régimes et d'effets patrimoniaux ⁽²⁾, a pu, en outre, souligner l'intérêt de favoriser le recours à un régime européen supplémentaire et optionnel (dit 28^o régime).

2. Contenu de la proposition

2.1 Dans un souci de simplification et de rationalisation, la Commission a décidé de réduire le nombre de ses programmes de financements destinés à concrétiser l'espace européen de

droits et de justice en faisant en sorte que chacun, qu'il soit citoyen, partenaire ou praticien du droit, puisse connaître ses droits et sache comment les exercer ou les appliquer. À côté du programme "Droits et citoyenneté" ⁽³⁾, le programme Justice pour la période 2014-2020 réunit les programmes "Justice civile", "Justice pénale" et "Prévenir la consommation de drogue et informer le public".

2.2 La présente proposition de règlement octroie à ce programme une enveloppe financière de 472 millions d'EUR, qui doit permettre de financer les activités dans lesquelles l'intervention de l'Union apporte une valeur ajoutée par rapport à une action isolée des États membres. L'objectif général est de contribuer à l'espace européen de justice en promouvant la coopération judiciaire en matière civile et pénale. Cet objectif se décline en objectifs spécifiques: encourager la bonne application de la législation de l'Union en ce domaine (sur la base des articles 81 et 82 du TFUE), faciliter l'accès à la justice, et prévenir et réduire la demande de drogue, ce dernier aspect étant abordé sous l'angle non plus sanitaire mais de la lutte contre la criminalité (sur la base de l'article 84 du TFUE).

2.3 Ces objectifs justifient, notamment, le soutien à des activités de formation destinées aux magistrats et aux personnels de justice, y compris avocats et notaires, à des actions de coopération sous forme de réseaux concourant à la connaissance réciproque et à la confiance mutuelle, et à des actions de sensibilisation du public.

2.4 L'enveloppe financière servira, en outre, à financer une base analytique pour étayer et élaborer les politiques de l'Union. Pour plus de flexibilité, la proposition ne prévoit pas de montant spécifique par domaine d'action.

2.5 Les priorités annuelles du programme sont adoptées par la Commission sous formes d'actes d'exécution, dans le cadre de la procédure consultative.

2.6 La proposition prévoit des obligations en matière de suivi et d'évaluation (y compris "intermédiaire").

3. Considérations générales

3.1 La mise en place d'un espace européen de justice représente un bien public pour l'UE, dont chacun, qu'il soit citoyen ou partenaire, est amené à apprécier les avantages. Il touche en effet à des aspects essentiels de la vie et des pratiques quotidiennes (divorce, droit d'hébergement et de visite des enfants, succession, tutelle, litiges commerciaux, litiges de consommation, ... mais aussi respect des droits en matière pénale) et contribue à renforcer la sécurité au sein de l'espace européen en favorisant la coopération en matière de lutte contre la criminalité.

3.2 Rappelant la complémentarité fonctionnelle qu'entretient le programme «Justice» avec le programme "Droits et citoyenneté", le CESE considère que l'espace européen de justice et de liberté ne prendra sens que par rapport aux droits auxquels chaque citoyen de l'UE, où qu'il se trouve, pourra concrètement accéder et que, par conséquent, le présent programme devra être évalué à l'aune de ceux-ci.

⁽²⁾ OJ C 376, 22.12.2011, p. 87-91.

⁽³⁾ OJ C 191, 29.06.2012, p. 108-110.

3.3 Dans la perspective d'un espace commun de droits, et en particulier en ce qui concerne les droits relatifs à la famille, le CESE souligne la nécessité de se référer à la Charte des droits fondamentaux comme "boussole d'harmonisation". Dans un contexte marqué par des cultures et conceptions juridiques différentes, le CESE, à maintes reprises, et récemment en matière de régimes et d'effets patrimoniaux⁽⁴⁾, a pu en outre souligner l'intérêt de favoriser le recours à un régime européen supplémentaire et optionnel (dit 28^o régime). L'instauration d'un tel régime permet de progresser dans la reconnaissance des droits des citoyens de l'UE en luttant efficacement contre les discriminations dont ceux-ci peuvent être victimes dans les cas où la législation de l'État membre auquel ils appartiennent leur accorde moins de droits que ne le ferait celle d'autres États membres.

3.4 Le respect des droits, et notamment des droits fondamentaux, au sein de l'UE, auquel doit concourir la coopération judiciaire en matière civile et pénale, est une fin en soi. L'effet d'entraînement sur le marché unique en termes de croissance et d'emploi peut néanmoins être important et doit être valorisé, en particulier en soutenant l'effort de formation des professionnels du droit⁽⁵⁾. Le CESE rappelle en effet, que, pour les entreprises, une meilleure coopération en matière civile, et par conséquent, un règlement plus rapide des litiges transfrontaliers, aurait un impact considérable sur le dynamisme de leur activité transfrontalière.

3.5 Si les travaux d'évaluation ont mis en évidence l'efficacité des programmes précédents ("Justice civile", "Justice pénale" et "Prévenir la consommation de drogue et informer le public" pour la période 2007-2013), la réduction de leur nombre, et par conséquent des modalités de gestion, est en soi positive. La réalisation des différents objectifs s'en trouvera facilitée. Au-delà de l'harmonisation des procédures, le CESE souligne l'importance de réduire leur complexité intrinsèque.

3.6 En particulier, le CESE accueille très favorablement la mesure de simplification et de rationalisation que représente la fusion des programmes "Justice civile" et "Justice pénale", justifiée par l'abandon du troisième pilier dans le traité de Lisbonne, ainsi que par la proximité des objectifs, des acteurs et des types d'action à financer dans ces deux domaines de droit (notamment en matière de justice en ligne et de formation).

3.7 Le CESE recommande d'encourager les projets en matière de justice pénale, notamment dans les États membres qui ont, jusqu'alors, peu bénéficié des subventions disponibles. Ce volet étant relativement récent, l'approche européenne en la matière n'est pas encore évidente et mérite d'être développée.

3.8 Concernant le programme "Prévenir la consommation de drogue et informer le public", dont la base juridique se rapporte à la santé publique, le CESE est, par contre, plus réservé. Exprimer le souci que les aspects relatifs à la santé publique continuent à être en priorité couverts, il attire, en outre, l'attention sur les doublons que ne manquerait pas de susciter une approche orientée purement vers la répression avec les activités financées dans le cadre du futur Fonds sur la sécurité intérieure. Il réitère son message sur l'importance de développer, en

matière de lutte contre la drogue, une approche d'abord préventive, offrant aux toxicomanes la possibilité de se faire aider et soigner. Une sensibilisation s'impose en la matière à l'adresse des juges et des avocats.

3.9 Dans le souci, également, que l'objectif spécifique lié à la drogue n'absorbe une part disproportionnée du montant global, le CESE propose que cet objectif puisse être, en partie, financé par les fonds qui seront récupérés grâce au gel et à la confiscation des produits provenant du trafic de drogue prévus par la future directive relative au gel et à la confiscation des produits du crime⁽⁶⁾.

3.10 Bien que continuant à s'interroger sur le contour exact des actions qui seront financées en matière de prévention de la criminalité liée au trafic illicite de drogue, le CESE note avec satisfaction que l'enveloppe financière de 472 millions d'euros prévue pour la réalisation du présent programme semble marquer un accroissement notable du soutien de la Commission.

3.11 Dans le souci que le budget de l'UE soit réellement utilisé pour financer les "biens publics de l'UE" ainsi que les "actions (...) dans les domaines où il peut garantir de meilleurs résultats"⁽⁷⁾, le CESE rappelle la nécessité de mieux centrer les ressources sur les projets pouvant se prévaloir d'une valeur ajoutée européenne (article 3), et cela, en particulier en matière pénale, domaine dans lequel les États membres font encore preuve de certaines réticences par rapport à l'intervention du droit communautaire.

3.12 Aux fins d'une allocation efficace des fonds provenant du budget européen, le CESE souligne en outre l'importance d'assurer la cohérence, la complémentarité et les synergies entre les différents programmes de financement, et notamment avec le programme "Droits et citoyenneté" pour la période 2014-2020. À l'inverse, les risques de doublon doivent faire l'objet d'une vigilance accrue.

3.13 Le CESE note avec satisfaction que les projets, tout en étant sélectionnés dans le cadre des programmes annuels de travail, peuvent s'étendre sur plusieurs années, ce qui leur laisse le temps de se déployer et d'atteindre leurs objectifs. Si le principe du cofinancement lui paraît bon, il s'interroge sur le bien-fondé d'une éventuelle modulation de celui-ci⁽⁸⁾.

3.14 En dépit de la complexité du règlement financier en place, le CESE souligne l'importance que les conditions d'accès aux financements puissent être portées à la connaissance de tous les citoyens intéressés de façon claire et pédagogique, et cela dans toutes les langues de l'Union. Le CESE estime que la notion de valeur ajoutée européenne gagnerait, en particulier, à être mieux cernée. Cela favoriserait incontestablement la pertinence des projets qui se trouveraient par là même encouragés, y compris dans les États membres qui, jusque-là, apparaissent sous-représentés dans les programmes sélectionnés. Le CESE insiste, en effet, sur la nécessité de promouvoir un égal accès à ces programmes pour tous les citoyens de l'UE.

⁽⁴⁾ Voir note de bas de page 2.

⁽⁵⁾ Dans son rapport "*Une nouvelle stratégie pour le marché unique*" (9 mai 2010), Mario MONTI soulignait l'importance de la bonne application du droit de l'Union et de la formation des magistrats à celui-ci pour améliorer l'efficacité du marché unique.

⁽⁶⁾ Cf. Avis du CESE (voir page du présent Journal Officiel).

⁽⁷⁾ COM(2010) 700 final.

⁽⁸⁾ Un apport de 20 % est nécessaire actuellement pour obtenir les 80 % restant sous forme de subventions.

3.15 De même, le CESE s'étonne qu'aucune répartition du budget, même indicative, en fonction des objectifs spécifiques, ne figure dans la fiche financière législative. Sans remettre en question le besoin légitime de souplesse dans la gestion des fonds, il souligne l'intérêt d'une indication préalable en la matière.

4. Considérations spécifiques

4.1 Sur la formation judiciaire européenne

4.1.1 Parce qu'aucun progrès réel ne pourra être réalisé en l'absence de confiance mutuelle, le CESE encourage le soutien aux actions visant à instaurer une culture européenne commune, résolument orientée vers la pratique et l'exercice du droit, et étayée par une connaissance et une compréhension des systèmes judiciaires nationaux. Pour que fonctionne l'entraide au sein de l'UE, il est indispensable de pouvoir s'assurer en particulier de la protection des droits procéduraux des personnes qui sont en cause dans les autres systèmes nationaux.

4.1.2 Le CESE estime que la formation judiciaire européenne des praticiens du droit est un aspect essentiel du nouveau programme, qui mériterait d'être davantage mis en relief. Le droit européen souffre d'une application encore trop hétérogène selon les États membres, en raison, souvent, d'un manque d'intérêt et de sensibilisation des praticiens à son endroit. En matière douanière, cela est flagrant. Le CESE rappelle à cet égard la nécessité d'accroître de façon conséquente le soutien à la formation judiciaire européenne. Cela est d'autant plus essentiel au regard de l'objectif fixé par la Commission: former, d'ici 2020, 20 000 praticiens du droit par an, soit 700 000, au total⁽⁹⁾. Comme celle-ci le souligne à juste titre, la formation linguistique est un préalable indispensable à une meilleure communication des praticiens du droit par-delà les frontières nationales, au sein de l'espace européen de justice et de liberté.

4.1.3 Le CESE estime indispensable d'associer en particulier les avocats à ces actions de formation, et cela apparaît d'autant plus justifié que, dans certains États membres, leur formation est commune avec celle des magistrats. Les avocats représentent le premier point d'accès au droit. De leurs conseils avisés dépend ensuite l'accès au juge des personnes incriminées. Au même titre que les juges et les procureurs, ils doivent pouvoir bénéficier des initiatives de financement de l'UE. En dépend la qualité de l'accès à la justice au sein de l'espace de droit européen. Au regard, également, d'un meilleur équilibre en faveur des droits de la défense, cette participation s'avère indispensable.

4.1.4 Tout en déplorant la confusion à laquelle prête le terme de "personnels de justice"⁽¹⁰⁾, le CESE sait gré à la Commission de préciser, dans la présente proposition de règlement, que ce terme englobe tous les professionnels du droit, y compris les avocats et les notaires, lesquels concourent effectivement, de façon essentielle, à la bonne application du droit de l'Union. Le CESE se félicite que la Commission semble déterminée à suivre cette approche dans le cadre du projet pilote qui sera lancé cette année sur la formation judiciaire européenne.

4.1.5 Le CESE considère qu'il serait souhaitable de définir certains critères objectifs auxquels les programmes de formation judiciaire devraient se conformer pour être éligibles. Parmi ceux-ci, devrait impérativement figurer la référence, au sein de cet enseignement, à la Charte des droits fondamentaux. La conformité de ces programmes aux critères qui auront été établis devra faire l'objet d'un suivi et d'un contrôle réguliers et approfondis. Le CESE insiste sur la nécessité de conditionner l'attribution de ces subventions à la qualité intrinsèque des programmes, qui devront faire l'objet d'une évaluation rigoureuse.

4.1.6 Le CESE attache une importance particulière à ce que les programmes de formation judiciaire destinés aux juges et aux avocats abordent les aspects spécifiques relatifs à la toxicomanie et permettent de développer une approche judiciaire s'articulant avec une approche sanitaire et sociale, orientée vers la prévention de la récidive.

4.2 Sur la coopération judiciaire transfrontalière

4.2.1 Le CESE invite à remédier le plus rapidement possible à une situation qu'il juge inacceptable: l'exclusion des avocats des réseaux de coopération judiciaire. Si le réseau judiciaire en matière pénale dépend d'Eurojust et n'entre pas dans le cadre du présent programme, il est néanmoins significatif que les avocats n'y aient pas accès. Les contraintes financières ne peuvent justifier le déséquilibre actuel en faveur de l'accusation. Même limités, les moyens doivent permettre que soit respectée l'égalité des armes dans le cas d'affaires transfrontalières.

4.2.2 Cette exigence suppose, notamment dans le cadre de la mise en œuvre d'un mandat d'arrêt européen, que les avocats soient en mesure d'identifier rapidement un avocat compétent dans un autre État membre, qui puisse accéder au dossier et conseiller sur les aspects de droit procédural national dans cet autre État membre, et plus généralement sur les aspects locaux de l'affaire. Les nouvelles dispositions introduites par la proposition de directive relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et qui instaurent, dans le cadre du mandat d'arrêt européen le principe de l'accès à deux avocats (l'un dans l'État membre d'émission, l'autre dans l'État membre d'exécution) constituent un argument supplémentaire, s'il en était besoin, pour justifier la pleine participation des avocats aux réseaux de coopération judiciaire européens. À cet égard, le CESE se félicite du soutien que le futur réseau transfrontalier d'avocats de la défense pourra apporter au travail du nombre croissant d'avocats engagés dans des situations transfrontalières. Dans un souci de cohérence et d'efficacité, il demande que la Commission s'engage financièrement, à la hauteur des besoins, pour le conforter.

4.2.3 De même, pour ce qui est du réseau judiciaire en matière civile et commerciale, le CESE déplore que les avocats et les notaires y soient, dans la pratique, marginalisés, alors même que les textes prévoient, depuis le 1^{er} janvier 2011, son ouverture à ces professions ainsi qu'aux huissiers de justice, autant de professions qui concourent directement à l'application des actes communautaires et des instruments internationaux. Là encore, le bon fonctionnement du réseau suppose un soutien financier suffisant.

⁽⁹⁾ COM(2011) 551 final.

⁽¹⁰⁾ Conformément aux articles 81, paragraphe 2, lettre h, et 82, paragraphe 1, lettre c, du TFUE, portant respectivement sur la coopération judiciaire en matière civile et pénale, qui évoquent les termes de "magistrats et personnels de justice".

4.2.4 Face au foisonnement d'initiatives de la part de nombre de professions du droit, sous la forme de petites structures souvent onéreuses, le CESE recommande d'améliorer la mise en cohérence ainsi que la coordination de ces réseaux, en vue de créer des "cercles de cohérence" ⁽¹⁾ sur lesquels pourra s'appuyer une véritable architecture judiciaire européenne.

4.3 Justice en ligne

4.3.1 La dématérialisation de la justice est, un aspect essentiel, qui n'est pas, selon le CESE, suffisamment mis en exergue dans la présente proposition. Son impact en matière d'accès à la justice, y compris pour les citoyens en situation sociale difficile ou de handicap, mérite d'être rigoureusement analysé. Dans l'intérêt commun tant des justiciables que des praticiens du droit, d'importants progrès restent encore à faire en la matière.

4.3.2 A cet égard, le CESE attend de la Commission une orientation claire: la promotion des outils disponibles en matière d'e-justice semble, pour l'instant, davantage viser le grand public que les professionnels. En vue de garantir la qualité des décisions de justice et leur conformité avec le droit européen, il est pourtant essentiel de faciliter et d'encourager le recours à ces outils auprès des praticiens du droit, qui doivent être formés à cet effet.

4.3.3 Le CESE note avec satisfaction que l'enveloppe financière prévue par la présente proposition puisse contribuer au perfectionnement des réseaux informatiques en la matière (article 8, paragraphe 2). Il a, en particulier, à l'esprit le projet de moteur de recherche d'un avocat sur le portail e-Justice, et le projet e-CODEX, visant à rendre interopérables les systèmes

nationaux de justice électronique. Il attire l'attention sur le fait que, pour garantir la sécurité et l'efficacité de ces réseaux, l'identité professionnelle des avocats doit pouvoir être certifiée par les barreaux.

4.4 Indicateurs

4.4.1 De toute évidence, les indicateurs devront faire l'objet d'une réflexion plus approfondie. Le CESE se félicite que la Commission ait, depuis, entamé cette réflexion tant en ce qui concerne le monitoring sur base annuelle que l'évaluation intermédiaire et finale. En particulier, concernant l'accès à la justice, le critère purement subjectif (la manière dont cet accès est perçu en Europe) devrait être complété. En matière de formation, il paraîtrait pertinent de valoriser les partenariats public-privé, associant universités, instituts de formation judiciaire et barreaux. Bien que voués à décroître au cours de la réalisation du programme, les coûts consacrés aux activités de contrôle (entendu au sens large), estimés dans la fiche financière législative entre 3 et 6 % du budget total, mériteraient, selon le CESE, de faire l'objet d'un plafonnement.

4.5 Modalités d'adoption des programmes de travail annuels

4.5.1 Concernant les programmes de travail annuels que la Commission adopte sous forme d'actes d'exécution, le CESE s'interroge sur le choix de la procédure consultative. La procédure d'examen, qui garantit que ceux-ci ne sont pas adoptés par la Commission s'ils ne sont pas conformes à l'avis du comité établi sur la base du règlement n° 182/2011 (composé des représentants des États membres), lui semblerait plus appropriée.

Bruxelles, le 11 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Cf. Résolution du Parlement européen du 14 mars 2012 sur la formation judiciaire (2012/2575(RSP)).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas»

COM(2011) 750 final – 2011/0365 (COD),

sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds "Asile et migration"»

COM(2011) 751 final – 2011/0366 (COD),

sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions générales applicables au Fonds "Asile et migration" et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises»

COM(2011) 752 final – 2011/0367 (COD)

et sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises»

COM(2011) 753 final – 2011/0368 (COD)

(2012/C 299/20)

Rapporteur: **M. PARIZA CASTAÑOS**

Le 16 février 2012, le Conseil a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur les

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas"

COM(2011) 750 final — 2011/0365 (COD)

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds "Asile et migration"

COM(2011) 751 final — 2011/0366 (COD)

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions générales applicables au Fonds "Asile et migration" et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises"

COM(2011) 752 final — 2011/0367 (COD)

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises"

COM(2011) 753 final — 2011/0368 (COD).

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 11 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 133 voix pour et 2 abstentions.

1. Observations générales

1.1 Les propositions faites par la Commission européenne concernant le budget "affaires intérieures" pour la période 2014-2020 sont d'importance fondamentale pour la construction d'un espace de sécurité, de liberté et de justice et une Europe plus ouverte, sécurisée et solidaire. Le CESE plaide en faveur du renforcement de l'importance des Fonds "Asile et migration" et "sécurité intérieure" au titre de ce budget.

1.2 Le Comité estime que l'Union européenne apporte une valeur ajoutée importante pour ces politiques, car la gestion des flux migratoires et les menaces envers la sécurité sont des domaines que les États membres ne peuvent pas traiter par eux-mêmes.

1.3 Le Comité soutient la proposition de la Commission selon laquelle il convient de partager la gestion et d'adopter une approche axée sur les résultats, en élaborant des

programmes pluriannuels dans le cadre d'un dialogue à haut niveau sur les politiques, de manière à ce que les programmes nationaux s'alignent sur les objectifs et les priorités de l'Union européenne.

1.4 Il est essentiel que toutes les actions financées soient fondées sur les orientations politiques (les objectifs liés à l'espace de liberté, de sécurité et de justice), comportent une valeur ajoutée européenne et contribuent à la réalisation des objectifs dans le cadre des politiques de l'UE.

1.5 Le CESE salue les efforts de la Commission européenne pour simplifier les instruments financiers par le biais de l'établissement de deux Fonds, le Fonds "Asile et migration" ⁽¹⁾ et le Fonds pour la sécurité intérieure ⁽²⁾, qui s'accompagnent d'un règlement horizontal et d'un ensemble de règles communes concernant la programmation, l'information, la gestion financière, le contrôle et l'évaluation ⁽³⁾.

1.6 Le CESE soutient le cadre horizontal commun, qui représente une simplification importante du système existant et permet une plus grande flexibilité pour la gestion financière et son exécution, ainsi qu'un outil renforcé de suivi et d'évaluation.

1.7 Le CESE soutient la proposition de la Commission d'établir un montant de base et un montant variable ou flexible lorsqu'il est procédé à la répartition des ressources financières entre les États membres.

1.8 Il importe d'améliorer les systèmes d'évaluation des résultats, en utilisant des indicateurs appropriés, afin de pouvoir financer les travaux indépendants effectués par les centres de recherche et les organisations de la société civile.

1.9 Le Comité prend fait et cause pour que le principe de partenariat soit à la base des programmes nationaux, mais estime cependant qu'il convient d'améliorer les systèmes de participation de tous les acteurs: autorités nationales, régionales, locales, organisations de la société civile et partenaires sociaux. Le principe de partenariat doit être exposé avec précision dans les règlements afin qu'il ne relève pas de règles et de pratiques nationales.

1.10 Le CESE, qui collabore avec les autres institutions de l'UE pour le développement des politiques d'immigration et d'asile, s'est particulièrement engagé dans les activités du forum européen sur l'intégration. Le Comité souligne donc l'importance du Fonds "Asile et migration" pour l'intégration des immigrants et des réfugiés, et estime que les politiques d'intégration doivent également se voir complétées par des ressources du Fonds social européen.

1.11 Le Comité suggère d'augmenter les ressources financières destinées aux "Actions de l'Union", puisque celles-ci présentent une grande valeur ajoutée à caractère européen. 20 % du fonds doit être destiné à ces actions et la Commission doit établir un dialogue avec le CESE et le Forum européen de

l'intégration, en tenant compte du fait que cet instrument financier doit permettre de renforcer les activités du forum et de soutenir les réseaux européens de la société civile et des partenaires sociaux.

1.12 Le CESE a proposé la création, aux niveaux national, régional et local, de forums et plates-formes auxquelles participent les organisations de migrants et d'autres organisations de la société civile. Le fonctionnement de ces activités doit être financé au moyen des ressources du Fonds "Asile et migration".

1.13 Le CESE estime que, dans le cadre d'une approche visant à réduire l'exclusion sociale des citoyens européens, des minorités et des migrants, les politiques d'intégration doivent également être complétées par des ressources financières du Fonds social européen.

1.14 Il importe que l'Europe réagisse résolument face à la montée du racisme et de la xénophobie qui s'exercent à l'encontre des personnes d'origine immigrée. Les institutions de l'Union doivent lutter très activement contre ces comportements et idéologies.

1.15 La protection des droits de l'homme et le respect de la Charte des droits fondamentaux doivent être pleinement assurés dans toutes les actions financées par le Fonds "Asile, migration et pour la sécurité intérieure".

1.16 Le Comité souhaite que l'on renforce l'équilibre existant entre liberté et sécurité. L'Union Européenne doit continuer à être une société libre et ouverte, fondée sur l'État de droit; elle ne doit en aucun cas brader les valeurs de liberté et de protection des droits fondamentaux.

1.17 Le CESE estime nécessaire que le règlement assure un rôle plus actif à la société civile organisée lors de l'évaluation de l'impact, de l'efficacité et de la valeur ajoutée des initiatives et actions inscrites dans la stratégie européenne de sécurité intérieure.

2. Fonds "Asile et migration": l'approche de la société civile

2.1 Le Comité est, de manière générale, favorable aux initiatives et lignes budgétaires proposées par la Commission dans ce domaine et soutient le renforcement du principe de partenariat.

2.2 Le CESE estime particulièrement intéressantes les propositions incluses dans le Fonds "Asile et migration" et propose que lors des négociations au sein du Conseil, les États membres approuvent les sommes proposées par la Commission, sans les réduire, car l'on doit pouvoir disposer des ressources nécessaires pour les questions d'asile, de migration, d'insertion et de protection des droits fondamentaux de la personne, surtout en temps de crise économique.

2.3 Contrairement au système budgétaire actuel, le rôle du Parlement européen s'avèrera déterminant, car en tant que colégislateur, il pourra évaluer toutes les initiatives de manière démocratique et garantir la valeur ajoutée européenne.

⁽¹⁾ COM(2011) 751 final.

⁽²⁾ COM(2011) 750 final; COM(2011) 753 final.

⁽³⁾ COM(2011) 752 final.

2.4 Le CESE estime que le Parlement européen doit renforcer la dimension européenne des priorités politiques qui vont bénéficier d'un financement, également au niveau national. Et tout au long du processus politique d'approbation des règlements, il faut aussi faciliter la participation de la société civile organisée grâce au principe de partenariat et à la création de forums et plates-formes, ainsi qu'à la réalisation d'évaluations indépendantes.

2.5 Le CESE accueille favorablement les nouvelles dispositions contenues dans les règlements qui facilitent l'accès de la société civile aux subventions, mais préconise l'assouplissement des procédures, de manière à ce que les petites organisations puissent également participer, en réduisant les charges administratives et financières.

2.6 La société civile fournit une grande valeur ajoutée pour définir les besoins sur la base de rapports indépendants et pour la réalisation d'études et d'évaluations des politiques. Ce sont les organisations de la société civile qui détiennent une grande expérience et une connaissance importante de la réalité au niveau local et connaissent donc bien la façon dont les actions entreprises y sont mises en œuvre.

2.7 Le CESE estime que le principe de partenariat est un axe central du nouveau cadre financier, qui doit garantir une approche plus participative pour tous les acteurs: autorités nationales, régionales, locales, organisations de la société civile et partenaires sociaux.

2.8 Le principe de partenariat pour toutes les phases, de la préparation et de la mise en œuvre jusqu'au suivi et à l'évaluation des aides financières accordées. Cela devrait inclure aussi bien les États membres que les actions de l'UE ⁽⁴⁾.

2.9 Le CESE soutient le fait que le règlement financier précise que les États membres doivent engager des partenariats avec les autorités et organismes concernés, en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes nationaux. Ces autorités et organismes doivent inclure les collectivités régionales et locales représentant la société civile (organisations non gouvernementales, organisations de migrants et partenaires sociaux), et les organisations internationales (HCR, OIM, etc.).

3. Priorités et dialogue sur les politiques

3.1 Le CESE observe qu'il est primordial de mener à bien un "dialogue politique" afin d'établir les priorités qui présideront aux programmes nationaux, mais il est d'avis qu'il importe que participent à ce dialogue, en plus de la Commission européenne et des États membres, tous les acteurs institutionnels de l'UE (PE, CESE et CdR).

3.2 Dans le contexte du dialogue politique, il est important de garantir un rôle concret et actif au CESE comme au forum européen sur l'intégration, afin de déterminer les priorités et les objectifs des aides financières et de surmonter les obstacles. Ce forum et le CESE peuvent renforcer la valeur ajoutée européenne du Fonds "Asile et migration" dans la programmation pluriannuelle de chaque État membre.

3.3 Il convient de consulter également le forum et le CESE au moment d'établir les priorités concernant les actions transnationales ou présentant un intérêt particulier pour l'Union européenne, ainsi que pour l'examen à mi-parcours des actions spécifiques. La Commission européenne doit également instaurer un partenariat avec les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales, dans le cadre des "actions de l'Union".

3.4 Le CESE propose également que le nouveau cadre financier déclenche l'organisation par les États membres au niveau national d'un dialogue structuré et pluriel avec les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales afin que ceux-ci jouent un rôle important lorsqu'il s'agit de définir les priorités nationales avant le dialogue avec la Commission européenne.

4. Programmation et gestion

4.1 Le CESE estime qu'il convient d'accroître la capacité financière des "actions de l'Union", à savoir les fonds destinés aux activités politiques prioritaires (de soutien à la législation et à la coordination politique), ainsi que les projets dans lesquels la société civile organisée et les partenaires sociaux jouent un rôle. Dans ce but, le CESE approuve que la Commission européenne dispose de 20 % du budget total du Fonds "Asile et migration". Pour la gestion de celui-ci, elle doit instaurer un dialogue plus actif avec le CESE, le Forum et les organisations de la société civile.

4.2 Le CESE appuie la proposition de la Commission selon laquelle la participation financière apportée dans le cadre de programmes nationaux représenterait 75 % des dépenses éligibles totales d'un projet donné, qui peut aussi être cofinancé par des sources publiques ou privées.

4.3 Il se montre également favorable à la proposition de faire passer le taux maximal de participation à 90 % s'il s'agit de réaliser les priorités stratégiques définies dans chacun des règlements spécifiques ou "dans des circonstances dûment justifiées, notamment lorsque cela est indispensable à la mise en œuvre de projets et à la réalisation des objectifs du programme national". C'est dans ce contexte qu'il conviendrait de donner priorité aux actions et projets menés à bien par de petites organisations non gouvernementales et de les soutenir.

4.4 Le CESE approuve l'objectif de simplification et d'allègement de la charge administrative, ainsi que le fait de rendre prioritaires le suivi et l'évaluation des programmes et des projets, tant à l'échelon national qu'europpéen. Il est essentiel de garantir la réalisation d'évaluations indépendantes et de la plus haute qualité, en collaboration avec la société civile organisée, et de mettre à la disposition de celles-ci les ressources financières nécessaires.

⁽⁴⁾ Observations sur les propositions de la Commission pour un Nouveau financement par l'UE pour les actions "Asile et migration" dans le contexte du cadre financier pluriannuel, Caritas Europa, CCME, COMECE, Eurodiaconia, ICMC, JRS-Europe, QCEA téléchargeable au lien http://www.caritas-europa.org/module/FileLib/MFF-Christiangroupstatement_April2012.pdf.

Déclaration et recommandations de la société civile sur le futur financement de l'UE en matière d'asile et de migration 2014-2020, ECRE et 40 autres OSC, mars 2012, téléchargeable au lien: http://www.ecre.org/index.php?option=com_downloads&id=444

4.5 Sur la base des rapports d'évaluation fournis par les États membres (un rapport intermédiaire en 2017 et un rapport ex post en 2023), la Commission présentera au Parlement européen, au Conseil, au CESE et au CdR un rapport sur l'application et l'impact des règlements. Le CESE estime qu'il serait utile de donner à la société civile un rôle en ce qui concerne l'évaluation et, pour ce faire, propose à la Commission la mise en place d'un système structuré de consultations et la convocation d'une conférence.

4.6 Le CESE soutient la proposition de la Commission d'établir un montant de base et un montant variable ou flexible lorsqu'il est procédé à la répartition des ressources financières entre les États membres. En ce qui concerne le montant flexible, le CESE estime essentiel que chaque État membre prépare son programme annuel conformément aux priorités de l'UE en y incluant la coopération avec les autres États membres.

4.7 En ce qui concerne le Fonds "Asile et migration", le CESE estime qu'il importe d'inclure expressément comme action prioritaire, à financer au moyen d'un montant variable, l'établissement de forums et/ou de plateformes nationales, régionales et locales sur l'immigration et l'intégration, auxquelles participent les organisations de la société civile.

4.8 Il importe également d'agir de manière plus transparente pour ce qui est d'attribuer les parts des ressources consacrées à chaque objectif spécifique au sein de ce Fonds, afin d'assurer un bilan équilibré au niveau national.

4.9 Les ressources financières pour les "actions de l'Union" devraient être affectées non seulement à l'aide d'urgence, au réseau européen des migrations, à l'assistance technique et à l'exécution de tâches opérationnelles spécifiques par les agences de l'Union, mais aussi aller au soutien du forum européen sur l'intégration, des réseaux européens de la société civile et des partenaires sociaux.

4.10 Le CESE n'est pas d'accord avec la proposition faite par la Commission de ne financer que les projets de recherche qui sont considérés comme "innovateurs" du point de vue de leur mise en œuvre par les services et forces de sécurité. Il faut maintenir le soutien aux projets de recherche auxquels participent la société civile, les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales, et d'évaluer les politiques de sécurité et d'immigration et leurs effets sur les droits fondamentaux.

5. Champ d'application du Fonds "Asile et migration"

5.1 Le CESE approuve la souplesse qu'offre la proposition de la Commission concernant le champ d'application et insiste sur la nécessité d'assurer que les actions financées puissent s'appliquer à de vastes groupes de destinataires et pas seulement aux ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'UE. Cette question a été largement débattue dans le cadre du forum européen sur l'intégration et lors de la préparation des avis du CESE.

5.2 Le CESE souhaite que le Fonds "Asile et migration" permette des actions destinées à toutes les personnes, quel que soit leur statut, y compris les immigrants sans papiers;

c'est la raison pour laquelle il se félicite de la proposition de la Commission visant à élargir le cercle de bénéficiaires des actions, car c'est la seule manière de financer le travail d'intégration des partenaires sociaux et des organisations non gouvernementales, qui œuvrent pour l'intégration des "sans papiers".

5.3 Cependant, le CESE est opposé à la proposition de la Commission consistant à inclure dans le champ d'application des actions d'intégration, les citoyens des États membres issus de l'immigration, à savoir "dont au moins l'un des parents est ressortissant d'un pays tiers", car cela peut s'avérer discriminatoire, puisque les ressortissants des États membres ne peuvent pas être soumis à des programmes ou à des tests d'intégration pour avoir le droit de résidence et de libre circulation, étant donné que cela irait à l'encontre du principe d'égalité de traitement garanti par le statut de citoyen de l'Union.

5.4 Le CESE estime que le Fonds "Asile et migration" est un instrument destiné à financer des politiques d'intégration et d'accueil des personnes qui sont arrivées récemment en Europe. Pour éviter l'exclusion sociale et l'absence de perspectives des citoyens européens qui ont pour parents des personnes d'origine immigrée, ou de citoyens européens qui résident dans un État membre différent de celui leur nationalité, l'Union européenne dispose d'instruments financiers plus appropriés tels que le Fonds social européen.

5.5 Les programmes destinés à la protection des personnes particulièrement vulnérables doivent être prioritaires sur le plan du financement, surtout en ce qui concerne les enfants mineurs non accompagnés, les femmes enceintes ainsi que les victimes de la traite des êtres humains et de l'exploitation sexuelle.

6. Information, transparence et publicité

6.1 Le CESE souscrit à l'idée que le nouveau cadre financier puisse assurer une information, une publicité et une transparence meilleures. Il y a lieu de faire en sorte que les États membres et les autorités compétentes garantiront l'accès à l'information sur les programmes nationaux (au moyen de la création d'un portail internet).

6.2 Mais la simplification des procédures ne doit pas résulter en un amoindrissement de la transparence. Le nouveau cadre doit accroître le degré de transparence dans la mise en œuvre des programmes et actions aux niveaux national, régional et local.

7. Droits fondamentaux

7.1 Le CESE est d'avis que le cadre financier doit renforcer la protection des droits humains dans toutes les actions, puisque la charte des droits fondamentaux a des incidences positives sur les politiques de sécurité intérieure, d'asile et de migration. Le Comité avait, il y a plusieurs années, préparé un avis d'initiative⁽⁵⁾ qui appelait à protéger les droits humains dans les politiques relatives aux questions d'immigration, d'asile, de retour et de frontières.

⁽⁵⁾ Voir avis du Comité, JO C 128 du 18.05.2010, p. 29.

7.2 Le CESE recommande que les règlements sur le Fonds "Asile et migration" et le Fonds pour la sécurité intérieure, garantissent que toute action et tout projet financés par l'UE respecte strictement les droits fondamentaux des personnes et qu'ils garantissent aussi que les droits inscrits dans la charte sont effectivement protégés.

7.3 L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), dont le siège est à Vienne, devrait jouer un rôle actif et concret lorsqu'il s'agit d'évaluer la compatibilité des politiques et actions financées par l'UE avec les droits fondamentaux. Les organisations non gouvernementales peuvent jouer un rôle essentiel dans l'évaluation de l'impact des actions menées au niveau national, régional et local sur l'application de la Charte des droits fondamentaux.

7.4 Le Forum européen sur l'intégration peut également évaluer la compatibilité entre les politiques d'intégration, la protection des droits fondamentaux et la non-discrimination.

8. Situations d'urgence et assistance technique

8.1 Le nouveau règlement porte une attention particulière aux situations d'urgence et de crise. Le CESE approuve la proposition de la Commission qui offre un cadre assez souple pour assurer une capacité d'action au niveau européen, accompagnée de ressources financières suffisantes pour intervenir en situation d'urgence.

8.2 Le CESE souscrit à l'initiative de la Commission portant sur la mise à disposition de ressources pouvant être mobilisées rapidement dans les situations de "crises liées à la migration" ou pour faire face à des "besoins urgents et spécifiques, en cas de situation d'urgence". Il est aussi d'accord pour porter l'aide d'urgence à 100 % des dépenses éligibles, dans les limites des ressources disponibles.

8.3 Cependant, le Comité propose que ces fonds soient réservés principalement aux situations de crise humanitaire, car la solidarité doit s'attacher en premier lieu à la protection et à la sécurité des personnes touchées.

8.4 Il importe également d'assurer que les garanties, les normes et les droits communs prévus par le droit européen soient respectés par les États membres et les autorités européennes, même lors des situations d'urgence.

8.5 Le CESE est aussi en faveur de l'établissement d'un mécanisme d'urgence qui permette à l'UE de financer une première intervention immédiate, en coopération avec les États membres, en cas de catastrophes, d'attentats terroristes ou de "cyberattaques" de grande envergure.

9. Dimension extérieure

9.1 Le CESE estime qu'étant donné la nouvelle priorité accordée à la dimension extérieure de ces politiques, le financement des actions doit être cohérent avec les priorités intérieures et extérieures de l'UE dans ces domaines.

9.2 Il convient d'améliorer la coopération entre la DG HOME et le Service européen d'action extérieure, au moment d'établir et d'harmoniser les priorités politiques. Cela permettra que les politiques et les projets financés dans le nouveau cadre budgétaire soient complémentaires et non pas en contradiction avec les politiques de développement et de relations extérieures de l'UE. Il est nécessaire d'améliorer la coopération au travers des accords entre l'UE et les pays tiers, mais il ne faut pas que l'aide au développement soit subordonnée aux accords en matière de réadmission et de contrôles aux frontières.

9.3 L'objectif de la dimension extérieure de ces politiques doit être d'améliorer tant la sécurité intérieure que le développement des pays tiers. La politique extérieure et l'aide au développement est le cadre le plus cohérent pour la dimension extérieure des politiques d'asile, de migration et de sécurité intérieure⁽⁶⁾.

9.4 Le CESE propose que les Fonds "asile et migration" et "sécurité intérieure" contribuent aussi à améliorer le développement dans le domaine des droits humains et de la conformité à l'État de droit, en particulier pour que les pays tiers renforcent leurs systèmes d'asile et la mise en œuvre des règles internationales.

9.5 Il faut également tenir compte du fait que les pays voisins de l'UE ne doivent pas assumer en totalité le coût des procédures d'asile liées aux personnes qui transitent par leur territoire. L'UE doit apporter sa collaboration au moyen des Fonds.

10. Intégration

10.1 Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission visant à ce que les politiques d'intégration soient développées aux niveaux local et régional, par le biais de cours de langues, de formation citoyenne, de la participation à la vie sociale et civile, promouvant le dialogue interculturel et en facilitant l'égalité d'accès aux biens et aux services. Il est essentiel que les actions soient gérées par les organisations non gouvernementales et les autorités locales et régionales.

10.2 Le Comité avait préparé un avis d'initiative⁽⁷⁾ contenant la même proposition et organisé une grande conférence à Valence avec diverses autorités régionales et locales et de nombreuses organisations de la société civile. Cette approche a aussi été soutenue par le Forum européen de l'intégration.

10.3 Il convient de porter une attention particulière au soutien d'actions et de projets qui prennent en compte le fait que l'intégration est un processus social bidirectionnel et dynamique d'adaptation mutuelle.

⁽⁶⁾ Observations du HCR des UN sur les futures modalités de financement par l'UE dans le domaine des affaires intérieures après 2013, juin 2011, <http://www.unhcr.org/4df752779.pdf>

⁽⁷⁾ Voir avis du Comité, JO C 318 du 29.10.2011, p. 69-75.

10.4 Le CESE soutient la proposition de la Commission qui estime que les Fonds européens doivent être consacrés à des objectifs concrets et ne pas servir à financer des programmes nationaux qui ne sont pas liés à des programmes européens ⁽⁸⁾.

10.5 Le Comité propose que les ressources du Fonds "Asile et migration" ne puissent pas être utilisées pour financer des programmes nationaux qui violent les droits humains ou sont en contradiction avec les principes de base communs de l'intégration. Le CESE s'oppose à l'utilisation par quelques États membres de "tests d'intégration" pour le renouvellement des permis de résidence, le regroupement familial ou l'accès aux biens et services publics.

10.6 Dans d'autres avis ⁽⁹⁾, le Comité a signalé la nécessité d'accroître la complémentarité entre le Fonds européen d'intégration et le Fonds social européen pour le financement de certains programmes.

11. Droit d'asile

11.1 Le CESE souscrit aux priorités énoncées dans le cadre du régime d'asile européen commun (RAEC) et plus concrètement, il soutient les mesures d'appui visant à améliorer les conditions d'accueil et d'intégration ainsi que les procédures d'asile et à renforcer la capacité des États membres dans ce domaine.

11.2 Le Comité propose qu'une partie des fonds soit destinée à des projets et activités visant à ce que les États membres remplissent leurs obligations en matière de protection au niveau international et appliquent la législation européenne.

11.3 Le CESE estime qu'il est prioritaire de financer l'évaluation des politiques d'asile des États membres, surtout lorsqu'elles sont destinées à l'amélioration des procédures et de la qualité de la protection des réfugiés et demandeurs d'asile.

11.4 Le CESE soutient le développement d'un programme de réinstallation pour le transfert des réfugiés depuis l'extérieur de l'Union européenne et leur établissement dans l'UE.

11.5 Le Comité soutient également le programme de relocalisation au sein de l'UE en attribuant les incitations financières aux États membres qui s'y engagent.

11.6 Le bureau européen de soutien à l'asile établi à Malte doit avoir un mandat clair pour évaluer les systèmes d'asile nationaux et leur compatibilité avec les obligations découlant

du droit européen et international et avec les droits fondamentaux. Il convient d'effectuer cette évaluation en coopération avec la société civile et le HCR.

12. Admission

12.1 Le CESE est d'accord avec l'accent mis dans le cadre du Fond "Asile et migration" sur la possibilité de financer des mesures de "développement des capacités", telles que l'élaboration de stratégies promouvant la migration légale au moyen de procédures flexibles et transparentes d'admission et l'amélioration de la capacité des États membres à évaluer leurs politiques d'immigration.

13. Partenariats pour la mobilité

13.1 Le CESE a élaboré un avis spécifique ⁽¹⁰⁾ préconisant que les partenariats pour la mobilité et la migration comprennent quatre volets: faciliter et organiser la migration légale et la mobilité; prévenir et réduire la migration non autorisée et le trafic d'êtres humains; promouvoir la protection internationale et renforcer la dimension extérieure de la politique d'asile et maximiser les conséquences sur le développement de la migration et de la mobilité.

14. Retour

14.1 Le CESE estime que l'on doit avoir recours en priorité au retour volontaire associé à des systèmes de soutien, raison pour laquelle il approuve la proposition de la Commission visant à ce que des programmes de retour volontaire assisté soient entrepris dans le cadre des programmes nationaux.

14.2 Les ressources du Fonds doivent être attribuées de façon à ce que le retour volontaire s'accompagne de systèmes de soutien permettant qu'il soit positif pour les personnes et le pays d'origine.

14.3 Lorsque de manière exceptionnelle des procédures de retour forcé sont déclenchées, on devra respecter pleinement les droits humains, en prenant en compte les recommandations formulées par le Conseil de l'Europe ⁽¹¹⁾.

14.4 Mais le Comité est opposé à ce qu'on utilise des fonds européens pour financer des opérations de retour forcé, dont quelques-unes ont été considérées par la société civile comme étant en contradiction avec la Charte des droits fondamentaux.

15. Sécurité intérieure et frontières

15.1 Il est prioritaire de soutenir la coopération policière dans la prévention de la criminalité transfrontière et la lutte contre le crime organisé. Le CESE soutient les mesures destinées à renforcer la coopération entre les services de sécurité, ainsi que le travail d'Europol.

⁽⁸⁾ Rapport sur la conférence des parties prenantes "Une nouvelle approche sur l'avenir du financement européen des affaires intérieures", Commission européenne, DG Affaires intérieures, Bruxelles, le, 8 Avril 2011, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/event/docs/mff_conference_report_11-5-2011_final_participants.doc.pdf, dans lequel il est dit, entre autres conclusions, que le financement de l'UE ne doit pas être considéré comme remplaçant le financement national, c'est à dire que les États membres restent responsables pour ce qui est de garantir un niveau de financement national suffisant pour mener à bien les politiques relevant des affaires intérieures. Les dépenses de l'UE devraient, pour apporter une valeur ajoutée, refléter les priorités et les engagements politiques au niveau de l'UE et soutenir la mise en œuvre de l'acquis qui est du ressort des affaires intérieures.

⁽⁹⁾ Voir avis du Comité, JO C 347, 18.12.2010, p. 19.

⁽¹⁰⁾ Voir avis du Comité "Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions - Approche globale de la migration et de la mobilité", rapporteur: Luis Miguel Pariza Castaños, Corapporteur: Brenda King (JO C 191 du 29.06.2012, p. 134).

⁽¹¹⁾ "Vingt principes directeurs sur le retour forcé" COM(2005) 40 final.

15.2 Le CESE approuve la proposition de la Commission qui vise à améliorer la coopération policière, la prévention et la lutte contre la criminalité transfrontière dans l'UE, en particulier les mesures destinées à renforcer la coopération entre les services de sécurité dans la lutte contre le crime organisé. Il est essentiel de centrer toute les priorités sur l'affermissement de la confiance mutuelle entre les forces de sécurité, y compris pour les aspects liés à l'État de droit.

15.3 On devrait utiliser les Fonds pour améliorer et développer la qualité et la transparence des méthodes communes utilisées à l'échelon européen lorsqu'il s'agit de déterminer les menaces et les risques pour la sécurité de l'Europe, comme par exemple en ce qui concerne le travail d'Europol et ses rapports sur le crime organisé (OCTA).

15.4 Il importe que l'Union Européenne renforce la lutte contre les réseaux criminels de traite et de trafic des êtres humains, en tenant compte du fait que les frontières sont particulièrement vulnérables sur le pourtour méditerranéen et dans l'Est de l'Europe.

15.5 Le CESE est favorable à ce que le fonds pour la sécurité intérieure soutienne les États membres en ce qui concerne les contrôles aux frontières, afin que ceux-ci soient plus efficaces, en tenant compte du fait que ces contrôles constituent une mission de service public, mais estime que cette coopération, y compris les procédures coordonnées par Frontex, doit être transparente et liée au code frontières Schengen et à la Charte des droits fondamentaux.

15.6 Le CESE admet la nécessité d'aider les États membres à mieux appliquer l'acquis de Schengen, y compris le système des visas et la mise en place d'un système intégré de gestion des frontières. Il est essentiel d'assurer que tous les États membres appliquent de manière cohérente les règles communes en matière de contrôles aux frontières et respectent les droits fondamentaux et la libre circulation des personnes.

15.7 Le CESE estime que l'allocation de ressources budgétaires aux agences européennes de sécurité intérieure, en particulier Europol, Eurojust, Frontex, etc., devrait s'accompagner d'un examen démocratique plus poussé de leurs activités par le Parlement européen, en particulier en ce qui concerne les tâches qui peuvent impliquer des problèmes importants pour tout ce qui relève de la Charte des droits fondamentaux, comme par exemple leurs compétences opérationnelles au niveau national, l'échange et l'utilisation des données à caractère personnel, la qualité des informations échangées avec les autorités nationales et les pays tiers, et l'objectivité de leurs analyses de risques.

15.8 Il est nécessaire d'entamer un débat public avec les représentants de la société civile sur la valeur ajoutée, l'impact

budgétaire et la protection des droits fondamentaux dans le cadre d'EUROSUR (le système européen de surveillance des frontières). Il est primordial qu'une initiative politique si importante aille de pair avec une entière transparence et une sécurité juridique, tant sur le plan de ses objectifs que sur celui de son champ d'application.

15.9 Le CESE appelle le Parlement européen à porter une attention particulière à la proportionnalité d'EUROSUR et à sa contribution à la protection des droits de l'homme pour les contrôles aux frontières et la surveillance en Méditerranée, en tenant compte du fait que l'obligation première des gardes frontières est le sauvetage des personnes en danger.

15.10 Le Comité recommande que toutes les propositions en matière de politique, surtout celles qui ont un impact si important sur le budget, fassent l'objet d'un débat démocratique et empreint de transparence, et prenant en considération le principe de proportionnalité et les droits fondamentaux.

16. Systèmes d'information à grande échelle (VIS, SIS, Eurodac)

16.1 Le CESE estime qu'il convient que le Parlement européen évalue la nécessité, la proportionnalité et l'efficacité des systèmes informatisés de grande échelle qui sont déjà en vigueur (le système d'information Schengen (SIS), le système d'information sur les visas (VIS) et Eurodac), ainsi que les systèmes dont la mise en œuvre est en cours (SIS II).

16.2 Une telle évaluation doit précéder la décision de financer de nouveaux systèmes tels que ceux qui sont proposés par la Commission européenne dans sa communication sur "des frontières intelligentes", en particulier le système d'enregistrement des entrées et des sorties, ainsi qu'un système d'enregistrement des voyageurs que la Commission a l'intention de présenter en 2012.

16.3 Le Comité souligne la responsabilité de la nouvelle agence de gestion opérationnelle des systèmes informatiques, dont le siège est à Tallinn, qui est d'une grande importance pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice puisqu'elle coordonnera tous les systèmes qui existent actuellement et ceux qui seront créés à l'avenir. Cette agence doit faire l'objet d'un examen démocratique plus approfondi de la part du Parlement européen, en particulier pour ce qui est de la compatibilité de ses actions avec la protection des données, le respect de la vie privée et le principe de limitation des finalités ("*purpose limitation principle*") pour l'utilisation de l'information, et en ce qui a trait à la possibilité d'étendre ses compétences actuelles au développement et à la coordination des futurs systèmes informatiques.

Bruxelles, le 11 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre blanc – une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables»

COM(2012) 55 final

(2012/C 299/21)

Rapporteur: **Petru Sorin DANDEA**

Corapporteur: **Krzysztof PATER**

Le 16 février 2012, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

"Livre blanc – une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables"

COM(2012) 55 final.

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 12 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 180 voix pour, 27 voix contre et 19 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Les systèmes publics de retraites constituent l'une des composantes majeures du filet de protection de la sécurité sociale dans la plupart des États membres ainsi qu'un volet fondamental du modèle social européen, les pensions étant la principale source de revenu des retraités. Le CESE regrette que la Commission, dans son livre blanc, se concentre davantage sur d'autres aspects des systèmes de retraite, sans chercher de solutions en vue de renforcer les régimes publics.

1.2 Les systèmes de retraite ne fonctionnent pas indépendamment des économies nationales. Aussi le CESE recommande-t-il aux États membres de concevoir leurs politiques de retraite en articulation étroite avec leurs politiques en matière de marché du travail et de protection sociale, leurs politiques fiscales et macroéconomiques (dans la mesure où les retraites sont financées par le montant prélevé sur le salaire des personnes durant leur vie active ou par les cotisations versées aux régimes de retraite privés), et en y associant activement les partenaires sociaux et les organisations de la société civile.

1.3 Il n'existe pas de solution universelle pour répondre au défi que pose le vieillissement de la population pour les régimes de retraite. La majorité des États membres qui ont réformé leurs systèmes de retraite au cours de la dernière décennie ont visé, par les politiques mises en œuvre, à en réduire les coûts, au moyen du relèvement de l'âge légal de la retraite et du passage à un système d'indexation des retraites sur l'augmentation des prix. Le CESE a déjà affirmé que le relèvement de l'âge légal de la retraite ne constituait pas une réponse suffisante au vieillissement de la population et attire l'attention sur le fait que cette démarche peut s'avérer préoccupante d'un point de vue social, car elle peut à long terme exposer de nombreux retraités au risque de pauvreté.

1.4 Le CESE estime que les États membres devraient redistribuer la richesse; ils devraient concentrer leurs efforts de réforme, pour les prochaines décennies, sur l'augmentation des ressources finançant les systèmes de retraite, sur l'extension du système de retraite afin qu'il couvre toutes les catégories socio-professionnelles, sur l'augmentation de l'emploi, sur l'amélioration des mécanismes de prélèvement des cotisations, et sur la lutte contre le travail au noir et la fraude fiscale. Le CESE se félicite que le livre blanc insiste beaucoup plus fermement que les précédents documents de la Commission sur l'importance que revêtent le marché du travail et l'accroissement des taux d'emploi en vue de gérer avec succès l'évolution démographique et partant, d'atteindre les principaux objectifs concernant les retraites. Il est néanmoins regrettable que cette mise en exergue du rôle crucial joué par le marché du travail n'ait aucune répercussion notable sur les principales recommandations en matière de retraites, qui sont pour l'essentiel reprises en l'état de documents antérieurs.

1.5 Le CESE est d'avis que, dans le cadre des processus de réforme des systèmes nationaux de retraite, les États membres doivent prendre en compte le fait que la retraite constitue pour des millions de retraités la seule protection face au risque de pauvreté. Aussi recommande-t-il d'incorporer, dans les futures réglementations, des règles concernant la pension minimale ou des mécanismes garantissant les montants des pensions, afin d'assurer aux retraités des revenus qui soient supérieurs au seuil de pauvreté.

1.6 Par leur nature même, les systèmes de retraite sont faits pour fonctionner sur le long terme. Aussi convient-il que les États membres, dans le cadre du processus de réforme, prennent en compte des périodes suffisamment longues, adaptées à leur contexte économique et social national et bénéficiant d'une large acceptation des citoyens. Le CESE recommande d'adopter une telle approche, car il considère qu'une réforme du système

de retraite qui consiste à transférer les coûts sur les jeunes générations actuelles de travailleurs ou les retraités actuels n'est pas équitable. Le Comité est favorable à une approche garantissant une équité entre les générations, sur le plan de la durabilité du système et du niveau adéquat des prestations, et assurant un niveau de vie décent.

1.7 Le CESE demande à la Commission et aux États membres de concentrer leurs efforts sur la promotion de mesures actives d'allongement de la vie professionnelle. Ce processus doit avoir pour principe de rapprocher l'âge effectif de départ à la retraite de l'âge fixé par la loi. C'est l'un des éléments clés pour garantir la viabilité des systèmes de retraite en Europe. Parmi ces mesures, les plus importantes consistent à se concentrer sur la négociation des conditions de travail entre les partenaires sociaux, pour ce qui est par exemple d'adapter les emplois aux capacités et à l'état de santé des travailleurs âgés, de tenir compte de la pénibilité de certains métiers, d'améliorer l'accès aux programmes de formation continue, de renforcer la prévention des invalidités, de permettre aux travailleurs de concilier vie professionnelle et familiale et d'éliminer les barrières juridiques, ou d'autre nature, qui entravent l'allongement de la vie professionnelle. Dans le cadre du processus de réforme, il faut changer l'attitude des employeurs envers cette tranche d'âge et développer chez les travailleurs âgés des attitudes positives, en leur permettant de choisir d'occuper leur emploi plus longtemps. Pour faire de l'allongement de la vie professionnelle une réalité, il est nécessaire d'opérer des réformes du marché du travail capables de créer les conditions permettant aux entreprises de proposer des emplois de qualité. Toutes ces mesures devront être définies et mises en œuvre en étroite coopération avec les partenaires sociaux. Le CESE estime que les régimes de retraite anticipée doivent malgré tout être maintenus pour garantir le droit à la retraite anticipée pour les travailleurs qui ont exercé sur une longue durée un emploi pénible ou dangereux, mais aussi pour ceux qui ont commencé leur carrière professionnelle très jeunes (avant l'âge de 18 ans).

1.8 Le CESE observe que les États membres ont déjà fait des avancées dans les réformes de leur régime de retraite obligatoire, mais il se dit en même temps convaincu qu'il faut améliorer le cadre juridique des régimes de retraite complémentaires, sachant qu'ils joueront un rôle dans l'adéquation et la viabilité futures des systèmes de pension. Le CESE est dès lors très préoccupé par certaines des propositions concernant les retraites professionnelles. Dans la mesure où les régimes de retraite se différencient grandement des services d'assurance-vie, le CESE ne souscrit pas à l'objectif affiché de réviser la directive IRP (institutions de retraite professionnelle) pour assurer "l'égalité de traitement par rapport à la directive Solvabilité II", mais recommande d'introduire des mesures spécialement conçues pour garantir les actifs des fonds de pension, après consultation préalable des partenaires sociaux et des autres parties prenantes.

1.9 Les retraites ont pour but d'assurer un revenu aux retraités; il s'agit d'un revenu de remplacement venant se substituer au salaire qu'ils touchaient pendant leur vie active, et qui est proportionnel à celui-ci. De l'avis du Comité, il sera à l'avenir nécessaire de réduire l'écart entre les retraites des travailleurs hommes et femmes et de garantir une couverture appropriée des risques vieillesse pour les travailleurs ayant exercé une profession atypique ou eu une carrière atypique. Les disparités qui continuent d'exister entre hommes et femmes sur le marché du travail ont de sérieuses conséquences sur les droits accumulés, et donc également sur le montant des retraites auxquelles peuvent prétendre les femmes. Le CESE appelle les États membres à rechercher, en coopération avec les partenaires

sociaux, des solutions pour aplanir les disparités entre hommes et femmes en matière de droits à la retraite, lesquelles sont dues tant à la législation qu'à certains usages établis sur le marché du travail.

1.10 Le CESE encourage la Commission à mettre en pratique son intention d'utiliser, sur la période de programmation 2014-2020, une partie du FSE pour soutenir les projets favorisant l'emploi des travailleurs âgés ou l'allongement de la vie professionnelle. De même, il convient de soutenir les projets éducatifs destinés à accroître le niveau d'alphabétisation financière des travailleurs, et plus particulièrement en matière de planification des retraites. Le CESE estime que les partenaires sociaux et les autres organisations de la société civile peuvent, parallèlement à d'autres organismes publics, jouer un rôle important pour promouvoir ces projets.

2. Introduction

2.1 Le 16 février 2012 (soit plus tard que prévu), la Commission européenne a publié son "Livre blanc – une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables", à l'issue des consultations lancées lors de la publication du livre vert de juillet 2010. Si elle a repris à son compte une série de recommandations formulées par le Comité économique et social européen dans son avis sur cette question, la Commission n'a pas pour autant changé de position quant aux solutions que les États membres devraient adopter pour garantir des systèmes de retraite viables et sûrs dans un contexte de vieillissement, en mettant l'accent sur la réduction des dépenses liées aux retraites davantage que sur l'augmentation des ressources destinées à les financer. Elle recommande de surcroît de lier l'âge de la retraite à l'allongement de la durée de vie – points sur lesquels le CESE s'est maintes fois exprimé de manière critique.

2.2 Pour appuyer l'idée qu'il est nécessaire de réformer les systèmes de retraite, la Commission utilise des données statistiques susceptibles de présenter une image erronée des problèmes qui leur sont posés par le vieillissement de la population. Par exemple, le graphique de la figure 1 du livre blanc compare l'évolution du nombre de personnes de la classe d'âge 60 ans et plus avec celle de la tranche de 20 à 59 ans, en montrant que la première catégorie va augmenter d'environ 2 millions de personnes par an sur les deux prochaines décennies, alors que le deuxième groupe va baisser en moyenne d'un million par an. Or en 2020, l'âge légal de la retraite sera, dans la majorité des États membres, égal ou supérieur à 65 ans, ce qui signifie que la tranche d'âge des 60 ans et plus comprendra à la fois des actifs et des retraités. Comme il l'a déjà recommandé par ailleurs⁽¹⁾, le CESE est d'avis que pour étudier les effets du phénomène de vieillissement sur le financement des systèmes de sécurité sociale, il convient d'utiliser le rapport de dépendance économique, qui offre une image correcte des besoins réels de financement. La Commission reconnaît cet aspect dans son livre blanc. En ce sens, le CESE se félicite que celui-ci insiste beaucoup plus fermement que les précédents documents de la Commission sur l'importance que revêtent le marché du travail et l'accroissement des taux d'emploi en vue de gérer avec succès l'évolution démographique et partant, d'atteindre les principaux objectifs concernant les retraites. Il est néanmoins regrettable que cette mise en exergue du rôle crucial joué par le marché du travail n'ait aucune répercussion notable sur les principales recommandations en matière de retraites, qui sont pour l'essentiel reprises en l'état de documents antérieurs.

⁽¹⁾ JO C 318 du 29 octobre 2011, pp. 1-8

2.3 La Commission estime que la réussite des réformes des retraites dans les États membres est un facteur déterminant essentiel du bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire et qu'elle aura des incidences sur la capacité de l'UE à atteindre deux des cinq objectifs de la stratégie Europe 2020, à savoir relever le taux d'emploi à 75 % et réduire le nombre de personnes menacées de pauvreté d'au moins 20 millions. Le CESE a cependant attiré l'attention sur le fait⁽²⁾ que nombre des mesures d'austérité appliquées par les États membres confrontés aux effets de la crise financière et de la dette souveraine sont susceptibles d'avoir une influence négative sur la réalisation de ces objectifs. Toutes les mesures de stabilité budgétaire doivent systématiquement s'accompagner d'investissements propices à l'emploi et de mesures visant la croissance.

2.4 La Commission entend suggérer aux États membres des orientations politiques et des initiatives pour répondre aux besoins de réformes mis en évidence, entre autres, dans les recommandations par pays adressées en 2011 dans le cadre du semestre européen. Le CESE regrette que ces recommandations soient notamment centrées sur le relèvement de l'âge légal de la retraite et sur la modification des systèmes d'indexation des retraites. Pour certains États membres, qui ont conclu des accords de type "standby" avec le FMI, la Banque mondiale et la Commission européenne, les recommandations comprenaient des solutions telles que le gel temporaire du montant des retraites, voire sa diminution.

3. Observations générales

3.1 Les défis actuels en matière de retraites

3.1.1 Le Comité reconnaît avec la Commission que la viabilité et l'adéquation des systèmes de retraite dépendent de la mesure dans laquelle ils reposent sur les cotisations, les impôts et l'épargne des travailleurs. Or, ces contributions ne proviennent pas uniquement des personnes effectivement en activité, mais aussi des retraités eux-mêmes. Autrement dit, toute projection à long terme concernant l'équilibre entre les cotisants actifs et les bénéficiaires retraités devrait tenir compte de ces aspects.

3.1.2 Dans presque tous les États membres, les systèmes publics de retraites constituent la principale source de revenus des retraités. Il est dès lors impératif de déployer tous les efforts pour garantir leur viabilité et leur accessibilité à un coût raisonnable. Le CESE estime que le meilleur moyen d'assurer le financement des systèmes publics est d'avoir un taux élevé d'emploi et de recourir à des mesures de financement complémentaires, telles que celles prises dans certains États membres (par exemple, subventions budgétaires, revenus complémentaires, fonds de stabilité et de réserve). Ces systèmes de retraite sont fondés sur le principe de solidarité et créent une solidarité entre les générations et au sein de celles-ci, au bénéfice de la cohésion sociale. De plus, ils permettent d'accumuler des droits de retraite pendant des périodes de chômage, ou lorsque la carrière professionnelle est interrompue pour des raisons médicales ou familiales. Lors de la crise financière de 2008, ces systèmes ont montré qu'ils jouent un rôle de stabilisateurs financiers, même si le montant individuel des retraites a, dans certains États membres, été touché. Inversement, certains régimes de retraites financés par le secteur privé, qui avaient investi une partie de leur portefeuille d'actifs dans des produits financiers très risqués, ont enregistré de lourdes pertes qui se sont soldées par une réduction drastique de la pension de nombreux retraités. Les

décideurs doivent tenir compte de l'incidence des coupes sur la demande mondiale, eu égard au fait que les prestations sociales ne constituent pas uniquement des "dépenses" puisqu'elles procurent des moyens d'action et de consommation à un tiers de la population de l'Europe.

3.2 Garantir la viabilité financière des systèmes de retraite

3.2.1 La Commission déclare que les retraites pourraient augmenter de 2,5 points de pourcentage du PIB à l'horizon 2060 (en moyenne de l'UE). Le CESE conseille aux États membres, comme il l'a déclaré dans ses précédents avis, d'être circonspects dans l'utilisation de ces chiffres aux fins d'une réforme des systèmes de retraite, puisqu'ils sont pour la plupart fondés sur des hypothèses à long terme qui ne se vérifient pas toujours dans les faits. Cependant, les dépenses liées aux retraites publiques dans les États membres vont actuellement de 6 % du PIB en Irlande à 15 % en Italie, soit une différence de 9 points de pourcentage du PIB. Cela montre qu'il peut exister une souplesse dans la composition des dépenses publiques, sans que cela affecte significativement la compétitivité des États membres qui, dans une perspective cyclique, pourraient avoir des dépenses plus élevées dans leurs systèmes de sécurité sociale.

3.2.2 Les réformes des systèmes de retraite entreprises par les États membres au cours de la dernière décennie ont visé avant tout à en réduire les coûts, au moyen du relèvement de l'âge légal de la retraite et du passage à un système reposant – majoritairement ou exclusivement – sur une indexation des retraites sur l'augmentation des prix. Le CESE estime que cette dernière modification peut avoir des effets négatifs à long terme, sous la forme d'une baisse considérable des pensions. Selon une étude de l'OIT⁽³⁾, l'on observe qu'une différence de seulement 1 point de pourcentage entre l'augmentation des salaires et celle des retraites sur une période de 25 ans pourrait conduire à une baisse des retraites de 22 %.

3.2.3 Les systèmes nationaux de retraite ne fonctionnent pas indépendamment des économies nationales. Il s'agit en pratique de sous-systèmes, qui interagissent avec les autres, au niveau national et mondial. Aussi le CESE considère-t-il que, pour garantir la viabilité financière des systèmes de retraite, les États membres doivent concentrer leurs efforts, les prochaines décennies, sur la croissance de leurs recettes. Cette croissance ne peut pas être obtenue par la seule augmentation du nombre de cotisants actifs et en allongeant la durée de la vie active, mais doit aussi se faire par une meilleure gestion des finances publiques et par la lutte contre la fraude fiscale et le travail illégal. Une croissance durable et un niveau élevé d'emploi créeraient un environnement propice aux systèmes de retraite. Pour faire de l'allongement de la vie professionnelle une réalité, il est nécessaire d'opérer des réformes du marché du travail capables de créer les conditions permettant aux entreprises de proposer des emplois de qualité. De même, des conditions de travail décentes permettant de concilier vie professionnelle et responsabilités familiales peuvent contribuer à une augmentation du taux de fécondité, en faisant ainsi diminuer la pression du vieillissement sur le système de retraite. Dans le même temps, il convient de prendre des mesures visant à faire en sorte que chacun soit davantage disposé à travailler plus longtemps, mais aussi à se former tout au long de la vie et à recourir à la prévention en matière de santé.

(2) JO C 143 du 22 mai 2012, pp. 23-28.

(3) OIT, *La réforme des retraites en Europe centrale et orientale*, 2011, p. 16, ISBN 978-92-125640-3 (web pdf).

3.2.4 Conformément à ce qu'il a exposé dans son précédent avis, le CESE souligne que les réformes des retraites (y compris le passage de systèmes de retraite fonctionnant exclusivement par répartition à des systèmes mixtes, associant systèmes obligatoires de retraite par répartition et systèmes par capitalisation) qui conduisent à modifier le financement des systèmes de retraite et ce faisant augmentent les passifs explicites du secteur public et diminuent les passifs implicites, ne devraient pas être pénalisées à court terme en raison d'une dette publique explicite plus élevée⁽⁴⁾. Par conséquent, il conviendrait d'envisager une révision des règles du pacte de stabilité et de croissance.

3.3 Maintenir l'adéquation des prestations de retraite

3.3.1 La Commission reconnaît qu'avec les réformes réalisées par les États membres, les taux de remplacement des systèmes de retraite vont baisser dans la plupart des États membres. Les pensions de retraite constituant la principale source de revenu des Européens âgés, le CESE estime que les États membres doivent prioritairement maintenir l'adéquation des pensions pour leur assurer un niveau de vie décent.

3.3.2 Étant donné que les gouvernements ont la responsabilité de garantir une retraite adéquate à chaque citoyen européen âgé, le CESE estime que les États membres devraient envisager de proposer, en coopération avec les partenaires sociaux, une définition globale de cette notion de "retraite adéquate".

3.3.3 L'adéquation des revenus des futures générations de retraités dépendra de plus en plus de la création de piliers supplémentaires pour les retraites par capitalisation. Le CESE constate toutefois que certains États membres, qui ont favorisé les régimes obligatoires de retraite par capitalisation, financés par le transfert d'une partie des contributions du régime public de retraites, ont choisi de supprimer ces régimes, notamment en raison du déficit que leur fonctionnement a entraîné dans le budget du système public. Le CESE se prononce en faveur des régimes de pensions professionnelles par capitalisation, établis et administrés par les employeurs et les syndicats, et demande à la Commission de soutenir les partenaires sociaux afin de renforcer leurs capacités administratives dans ce domaine.

3.3.4 À la lumière de l'évolution progressive vers des régimes de retraite additionnelle par capitalisation, notamment des régimes liés à la participation au marché du travail, il est très important que les États membres garantissent des pensions de retraite adéquates aux personnes qui sont restées en dehors du marché de l'emploi tout au long de leur vie adulte. Ainsi il y a lieu de veiller à ce que les personnes exclues du marché du travail traditionnel en raison par exemple de handicaps graves ou de problèmes sociaux importants et complexes, bénéficient d'une pension suffisante afin d'éviter des inégalités sociales encore plus grandes à un âge avancé.

3.4 Accroître le taux d'activité des femmes et des travailleurs âgés

3.4.1 La Commission souligne que si l'Union atteint l'objectif qu'elle s'est fixé en matière d'emploi dans la stratégie Europe 2020, à savoir un taux d'emploi de 75 % dans la classe d'âge des 20 à 64 ans, et qu'elle réalise encore des progrès dans les

décennies suivantes, le rapport de dépendance économique pourrait rester en deçà de 80 %. Cela signifie que la pression du vieillissement sur les systèmes de retraite pourrait rester supportable.

3.4.2 Le CESE ne souscrit pas à l'avis de la Commission selon lequel un âge de la retraite fixe créerait des déséquilibres majeurs entre la durée de la vie professionnelle et celle de la retraite. La plupart des États membres, dans les réformes des systèmes de retraite qu'ils ont réalisées ces dernières années, ont relié le droit à la retraite anticipée à la durée de la vie professionnelle, en réduisant significativement le nombre de salariés privilégiés. L'avis du CESE est que les régimes de retraite anticipée doivent être maintenus pour garantir le droit à la retraite anticipée pour les travailleurs qui ont exercé sur une longue durée un emploi pénible ou dangereux, mais aussi pour ceux qui ont commencé leur carrière professionnelle très jeunes (avant l'âge de 18 ans).

3.4.3 Le CESE s'est exprimé à de nombreuses reprises⁽⁵⁾ sur les facteurs fondamentaux que les États membres doivent prendre en compte lors qu'ils mettent en œuvre des réformes conduisant à l'allongement de la vie active, et se félicite que la Commission ait repris un certain nombre d'entre eux dans le livre blanc. Cependant, le CESE estime que, au niveau des États membres, beaucoup reste à faire pour que les emplois soient véritablement adaptés aux capacités et à l'état de santé des travailleurs âgés.

3.5 Le rôle des États membres et de l'UE dans le domaine des retraites

3.5.1 Le CESE salue la décision de la Commission d'adopter une démarche globale concernant les réformes des systèmes de retraite, compte tenu de l'interdépendance qui existe en la matière entre les problématiques macroéconomiques, sociales et liées au marché du travail. Même si c'est avant tout aux États membres qu'incombe la responsabilité d'élaborer leurs systèmes de retraite, la Commission doit utiliser sagement les instruments à sa disposition pour offrir aux États membres un support consistant dans le cadre des réformes des systèmes de retraite; néanmoins, comme on évite en général de revenir en arrière, il convient de procéder sans toucher aux droits ni créer de nouvelles règles inspirées par la récession actuelle, lesquelles pourraient nuire aux intérêts des individus quand l'économie se rétablira. La stratégie Europe 2020 ainsi que le nouveau cadre européen de gouvernance procurent à la Commission un champ d'intervention suffisamment ample pour promouvoir des solutions concernant la réforme des retraites, tenant compte du fait que les retraites ne sont pas de l'épargne. Le CESE encourage également la Commission à confirmer son intention d'utiliser, pendant la période de programmation 2014-2020, une partie des fonds du FSE pour soutenir des projets visant à employer des travailleurs âgés ou à promouvoir l'allongement de la vie active. Une condition préalable à cela sera d'associer les partenaires sociaux et la société civile organisée à la mise en œuvre de tels projets.

3.5.2 Estimant que l'emploi et l'accroissement de la productivité du travail sont des éléments clés dont les États membres devraient se préoccuper, alors qu'ils sont confrontés aux effets du vieillissement de la population sur le système de retraites, le CESE recommande que toutes les politiques que les gouvernements prévoient de mettre en œuvre soient préalablement soumises à l'accord des partenaires sociaux.

⁽⁴⁾ C'est la situation qui domine dans certains États membres, qui ont mis en place des régimes complémentaires de pension en les finançant avec une partie des fonds des retraites publiques.

⁽⁵⁾ JO C 318 du 29 octobre 2011, pp. 1-8 JO C 161 du 13 juillet 2007, pp. 1-8 - JO C 44 du 11 février 2011, pp. 10-16

3.6 La nécessité de réformes dans le domaine des retraites

3.6.1 Concernant les recommandations adressées aux États membres par la Commission relativement à la réforme des retraites, dans le cadre des analyses annuelles de la croissance de 2011 et 2012, le CESE fait les recommandations suivantes:

- a. le relèvement de l'âge effectif de la retraite doit résulter de politiques encourageant l'allongement de la vie professionnelle, négociées avec les partenaires sociaux, et non de mécanismes automatiques de relèvement de l'âge légal de la retraite, comme le recommande la Commission;
- b. la limite d'accès à la retraite anticipée doit tenir compte de la situation concrète de certains groupes de travailleurs, notamment ceux qui ont exercé un emploi pénible ou dangereux, ou qui ont commencé leur carrière professionnelle très jeunes (avant l'âge de 18 ans);
- c. la meilleure démarche pour relever l'âge effectif de la retraite est d'allonger la vie professionnelle en améliorant l'accès aux programmes de formation, en adaptant les lieux de travail à une main-d'œuvre plus diversifiée, en développant les possibilités d'emploi pour les travailleurs âgés, en promouvant le vieillissement actif et en bonne santé, et en éliminant les barrières juridiques, ou d'autre nature, qui entravent l'accès des travailleurs âgés au marché du travail;
- d. l'égalisation de l'âge légal de départ à la retraite des hommes et des femmes doit se faire en tenant compte de la situation spécifique du marché du travail de chaque État membre; il convient de veiller tout particulièrement à combler l'écart existant entre hommes et femmes en matière de droits à la retraite;
- e. encourager le développement de systèmes d'épargne-retraite complémentaire doit se faire avec la participation des partenaires sociaux, notamment sous la forme des régimes professionnels de retraites, lesquels ont montré à l'épreuve de la crise financière qu'ils sont plus sûrs que d'autres types de régimes par capitalisation, ainsi que sous la forme d'épargne privée assortie d'incitations fiscales ciblées, notamment à l'attention des personnes n'ayant pas les moyens d'accéder à de tels services.

3.7 Trouver un équilibre entre la durée de la vie professionnelle et la durée de la retraite

3.7.1 Le CESE estime que les États membres peuvent favoriser le relèvement de l'âge effectif de la retraite – ce qui revient à allonger la durée de la vie active – par des mesures actives pour encourager l'allongement de la vie professionnelle sur une base volontaire. Le relèvement automatique de l'âge légal de la retraite, sur la base de prévisions de l'augmentation de l'espérance de vie, pourrait s'avérer contreproductif, dans la mesure où de nombreux travailleurs âgés, notamment ceux qui connaissent des problèmes de santé, choisissent de se tourner vers d'autres piliers du système de sécurité sociale⁽⁶⁾.

3.7.2 Le CESE est d'accord avec le point de vue de la Commission selon lequel la réforme des retraites ne doit pas

se faire en transférant les coûts sur les jeunes générations de travailleurs ou sur les seuls retraités actuels. Les États membres ont la possibilité de mettre en œuvre des réformes qui ne porteront pas atteinte aux intérêts des travailleurs ni à ceux des retraités.

3.7.3 Le CESE recommande aux États membres de faire en sorte que les mesures limitant l'accès à la retraite anticipée soient mises en œuvre en tenant compte des intérêts des travailleurs qui ont exercé sur une longue durée un emploi pénible ou dangereux, mais aussi des personnes qui ont commencé leur carrière professionnelle très jeunes (avant l'âge de 18 ans). Limiter l'accès à la retraite anticipée pour ces catégories de travailleurs équivaldrait, pour beaucoup d'entre eux, à annuler leur droit à la retraite. La Commission reconnaît que les travailleurs appartenant à ces groupes ont un état de santé et une espérance de vie inférieurs à ceux des autres travailleurs. De tels aménagements doivent rester de la compétence des États membres, en fonction de leurs pratiques et situations nationales, et se fonder sur les accords conclus avec les partenaires sociaux.

3.7.4 Le CESE prend acte de la position de la Commission selon laquelle il est nécessaire que les processus de réforme engagés par les États membres se concentrent sur l'encouragement de l'allongement de la vie professionnelle. Le simple relèvement de l'âge légal de la retraite ou la baisse des pensions induite par la modification des mécanismes d'indexation est susceptible de faire passer des millions de retraités sous le seuil de pauvreté.

3.7.5 Une enquête réalisée par Eurostat⁽⁷⁾ montre que plus de 35 % des travailleurs de 50 à 69 ans se disent prêts à travailler jusqu'à un âge supérieur à 65 ans. Le CESE prend acte de la position de la Commission selon laquelle éliminer les barrières qui entravent l'allongement de la vie professionnelle active est une solution parmi d'autres qui s'offre aux États membres.

3.7.6 La Commission reconnaît que supprimer les disparités entre les hommes et les femmes en matière de retraite ne peut se faire par la seule égalisation de l'âge de départ à la retraite, et recommande aux États membres de recourir à une combinaison de politiques en matière de retraite et d'emploi visant à supprimer ces écarts. Le CESE recommande à la Commission d'envisager également, dans le cadre de la révision de la législation européenne en matière de retraites, la possibilité d'introduire des dispositions visant à supprimer les disparités entre les hommes et les femmes.

3.8 Développer l'épargne-retraite complémentaire privée

3.8.1 Le CESE salue la décision de la Commission d'améliorer la législation européenne en matière de retraites. Toutefois, le CESE estime qu'il faut tenir compte non seulement des aspects liés à l'activité transfrontière des fonds de pension et à la mobilité des travailleurs, mais aussi d'éléments ayant trait à la surveillance et au contrôle des institutions de retraite, aux coûts administratifs et à l'information et à la protection des consommateurs.

⁽⁶⁾ JO C 84 du 17 mars 2011, pp. 38-44

⁽⁷⁾ *Le vieillissement actif et la solidarité intergénérationnelle - Un portrait statistique de l'Union européenne 2012*, p. 57.

3.8.2 Le CESE est d'accord avec la proposition de la Commission de créer un système européen des services de suivi des retraites, en interconnectant les services de suivi nationaux. Cela représenterait un réel avantage pour les travailleurs ayant exercé leur activité dans plusieurs États membres.

3.8.3 Le livre blanc n'adopte pas une approche adéquate pour soutenir la fourniture à la fois efficace et économique des retraites professionnelles, et donc leur croissance dans l'avenir. En particulier, le CESE ne souscrit pas à l'objectif affiché de réviser la directive IRP (institutions de retraite professionnelle) pour assurer "l'égalité de traitement par rapport à la directive Solvabilité II". De telles mesures ne se justifient pas par une prétendue nécessité d'assurer une égalité de traitement avec les fonds de pension fournis par les assurances, dans la mesure où ces derniers fonctionnent de manière distincte. Dans la plupart des cas, les fonds de pension n'opèrent pas sur les marchés de détail et/ou sont des organisations sans but lucratif. Ils sont généralement fournis par l'intermédiaire d'un employeur ou d'un groupe d'employeurs dans un secteur donné, alors que les produits des retraites d'assurances peuvent aussi être fournis à des particuliers. Les fonds de pension ont un caractère collectif (soumis à des conventions collectives). Toutefois, le CESE soutient l'engagement de la Commission d'introduire des mesures spécialement conçues pour garantir les actifs des fonds de pension.

3.8.4 Parallèlement aux régimes publics de retraites, des systèmes complémentaires collectifs ont également été mis en place. Ces derniers, qui fournissent un revenu complémentaire

aux retraités, devraient être généralisés à tous les travailleurs. Toutefois, ils ne doivent pas être une solution se substituant au paiement des retraites publiques, et sûrement pas compromettre la viabilité de celles-ci, dans la mesure où ils reposent sur des conventions collectives. Tous les salariés d'un secteur ou d'une entreprise devraient pouvoir accéder à ces systèmes complémentaires, qui traitent les hommes et les femmes sur un pied d'égalité. De plus, il importe que les partenaires sociaux soient associés à la mise en œuvre et au suivi de la gestion de ces régimes. Il conviendrait que les partenaires sociaux, parallèlement aux régimes de retraites complémentaires, qui fonctionnent généralement comme des fonds d'investissement, s'emploient à trouver des solutions pour couvrir d'autres risques qui engendrent souvent une réduction du futur revenu de retraite (risques au cours de la vie, périodes de maladie, voire de chômage ou d'absence professionnelle pour des raisons familiales), cela afin de garantir un niveau suffisant des futures retraites.

3.9 *L'utilisation des instruments de l'Union*

3.9.1 Le CESE encourage la Commission à utiliser tous les instruments à sa disposition, sur le plan du droit, du financement ou de la coordination, afin de soutenir les États membres dans leurs efforts pour garantir des systèmes de retraite adéquats et sûrs. De plus, il est essentiel, pour atteindre les objectifs visés, d'associer les organisations de la société civile et les partenaires sociaux à toutes les phases de la consultation, de la conception et de la mise en œuvre des politiques de réforme des retraites. Parallèlement, quand des règlements de l'UE ne concernant pas directement les systèmes de retraites sont proposés, il est important de prévoir une évaluation de leurs effets sur les systèmes de retraite, et notamment sur leur stabilité et sur le montant des futures pensions.

Bruxelles, le 12 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli plus du quart des suffrages exprimés, ont été repoussés au cours des débats (article 54(3) du règlement intérieur):

Paragraphe 3.6.1, b.

Modifier comme suit le point b:

"(...) b. la limite d'accès à la retraite anticipée doit tenir compte de la situation concrète de certains groupes de travailleurs, notamment ceux qui ont exercé un emploi pénible ou dangereux, ~~ou qui ont commencé leur carrière professionnelle très jeunes (avant l'âge de 18 ans);~~"

Résultat du vote

Voix pour: 88

Voix contre: 124

Abstentions: 14

Paragraphe 3.7.1

Modifier comme suit:

"Le CESE estime que les États membres peuvent contribuer par des mesures actives à favoriser le relèvement de l'âge effectif de la retraite — ce qui revient à allonger l'allongement sur une base volontaire de la durée de la vie active au-delà de l'âge légal de la retraite — par des mesures actives pour encourager l'allongement de la vie professionnelle sur une base volontaire. Le relèvement automatique de l'âge légal de la retraite, sur la base de prévisions de l'augmentation de l'espérance de vie, pourrait s'avérer contreproductif, dans la mesure où de nombreux travailleurs âgés, notamment ceux qui connaissent des problèmes de santé, choisissent de se tourner vers d'autres piliers du système de sécurité sociale⁶."

Résultat du vote

Voix pour: 80

Voix contre: 135

Abstentions: 10

Paragraphe 3.7.3

Modifier comme suit:

"Le CESE recommande aux États membres de faire en sorte que les mesures limitant l'accès à la retraite anticipée soient mises en œuvre en tenant compte des intérêts des travailleurs qui ont exercé sur une longue durée un emploi pénible ou dangereux, ~~mais aussi des personnes qui ont commencé leur carrière professionnelle très jeunes (avant l'âge de 18 ans).~~ Limiter l'accès à la retraite anticipée pour ces catégories de travailleurs équivaldrait, pour beaucoup d'entre eux, à annuler leur droit à la retraite. La Commission reconnaît que les travailleurs appartenant à ces groupes ont un état de santé et une espérance de vie inférieurs à ceux des autres travailleurs. De tels aménagements doivent rester de la compétence des États membres, en fonction de leurs pratiques et situations nationales, et se fonder sur les accords conclus avec les partenaires sociaux."

Résultat du vote

Voix pour: 88

Voix contre: 124

Abstentions: 14

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil établissant, pour la période 2014-2020, le programme "L'Europe pour les citoyens"»

COM(2011) 884 final – 2011/0436 (APP)

(2012/C 299/22)

Rapporteur: **M. GOBIŇŠ**

Le 19 mars 2012, 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

"Proposition de règlement du Conseil établissant, pour la période 2014-2020, le programme "L'Europe pour les citoyens""

COM(2011) 884 final — 2011/0436 (APP).

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 juin 2012

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 11 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 140 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) soutient avec force la poursuite du programme "L'Europe pour les citoyens" ainsi que ses caractéristiques fondamentales: l'encouragement et le soutien de la participation active des citoyens européens à la vie politique et publique, la solidarité et la collaboration mutuelles fondées sur des valeurs communes et l'identité européenne.

1.2 La citoyenneté active recouvre la participation des citoyens, de groupes de citoyens et celle des organisations de la société civile, notamment des partenaires sociaux, à l'élaboration des politiques (dialogue vertical entre la société civile et les administrations publiques), ainsi que leur mise en réseau et leur coopération (dialogue horizontal). Le CESE se félicite que la proposition à l'examen prévoie de soutenir ces deux aspects, même s'il conviendrait d'établir de manière plus précise les modalités du dialogue horizontal.

1.3 Dans les grandes lignes, le CESE soutient la proposition de la Commission européenne mais plaide pour une plus grande participation du Parlement européen, du Comité économique et social européen, du Comité des régions et des partenaires du dialogue structurel à l'élaboration, au contrôle et à l'évaluation du programme. Le présent avis rassemble des recommandations et des modifications concrètes qui permettront d'améliorer le programme en faisant qu'il soit encore plus proche des citoyens et adapté à leurs besoins

1.4 Comme le reconnaît également la Commission européenne, les institutions de l'Union européenne connaissent actuellement de sérieux problèmes de légitimité. Le faible niveau de confiance des citoyens, l'apathie et le manque de participation au processus décisionnel portent fondamentalement atteinte à l'idéal européen et nuisent à la qualité des décisions et au développement à long terme de l'Union ⁽¹⁾.

Cette situation affecte l'administration publique à tous les niveaux, local, national, transnational et européen. L'enveloppe financière du programme proposée pour la réalisation des travaux requis est insuffisante, il convient donc de tout mettre en œuvre pour augmenter ce financement.

1.5 Le programme "L'Europe pour les citoyens" doit se conformer aux normes démocratiques inscrites dans le traité de Lisbonne et favoriser leur ancrage en Europe, en particulier s'agissant des mécanismes de participation et de la transparence visés aux articles 10 et 11 du traité sur l'Union européenne (TUE). Néanmoins le programme ne pourra être pleinement opérationnel que si les institutions de l'UE remplissent leurs obligations pour la mise en œuvre des articles précités, notamment en élaborant des livres verts. De même, le programme ne peut en aucune façon se substituer aux engagements assumés par les différentes directions générales de la Commission européenne sur leurs ressources propres et leur servir à soutenir davantage que jusqu'à présent, dans le champ d'action qui est le leur, la participation des citoyens, le dialogue et les partenariats incluant ces derniers.

1.6 Le CESE a également eu connaissance des craintes émises par de nombreuses organisations de la société civile qui redoutent que les programmes de travail annuels soient susceptibles de trop restreindre la place accordée aux thèmes à long terme du programme, voire de les occulter complètement, ou encore d'exclure la possibilité pour les citoyens de déterminer leurs propres priorités. Le Comité partage ces préoccupations.

1.7 Le volet consacré à la mémoire historique doit promouvoir l'identité commune et les valeurs. Le CESE se félicite de

⁽¹⁾ JO C 181 du 21 juin 2012, pp. 137-142.

l'extension proposée dans le programme qui y inclut la commémoration des victimes du régime nazi et de celui du communisme totalitaire, y compris après 1953, et l'importance du rôle joué par la société dans la réunion d'une Europe longtemps divisée.

1.8 Le CESE souligne la nécessité de soutenir une participation citoyenne qui soit durable, substantielle et le plus structurée possible à tous les niveaux et à toutes les étapes du processus décisionnel.

À cette fin, le CESE formule, en plus des suggestions susmentionnées, les propositions suivantes:

- Il convient d'accorder la priorité aux subventions qui soutiennent les changements structurels, la participation et l'exploitation de la mémoire institutionnelle et de veiller à ce qu'il n'y ait pas, dans le programme, de discontinuité entre l'actuelle période budgétaire et la suivante. Si nécessaire, il faudra établir une période transitoire afin de garantir la réalisation des objectifs durant cet intervalle de temps.
- Les principaux critères de sélection du programme doivent se fonder sur la dimension européenne et la participation citoyenne dans les questions ayant trait à l'Union européenne et non sur la mise en œuvre au niveau européen. Il y a lieu de prévoir également une possibilité de subvention pour la participation au processus décisionnel de l'UE au niveau national.
- Il convient d'associer au groupe de pilotage du programme des représentants du CESE, du Comité des régions et des partenaires du dialogue structuré et de simplifier la gestion des projets, notamment le système d'évaluation, tout en maintenant le contrôle nécessaire.
- Il y a lieu de reconnaître le travail bénévole en tant que cofinancement. En outre, il faut prévoir un soutien particulier ou une catégorie spécifique de projets de faible ampleur pour les États membres où la situation est particulièrement défavorable dans les domaines liés à l'objectif du programme concernant l'activité de la société civile ou dans lesquels la participation est faible.
- Dans les cas où le candidat proposant un projet est une administration publique, une agence ou tout autre instance qui tire la plus grande partie de son financement d'impôts, de cotisations ou de versements similaires, il y a lieu de prévoir un partenariat obligatoire avec au moins une organisation de la société civile. Il convient d'encourager en particulier la coopération Est-Ouest, que ce soit dans les jumelages de villes ou dans d'autres projets.

2. Observations générales – contenu du programme

2.1 Le programme "L'Europe pour les citoyens" doit contribuer à concrétiser sur le terrain les normes démocratiques inscrites dans le traité de Lisbonne, en particulier les articles

10 et 11 du TUE. L'initiative citoyenne européenne n'est qu'une possibilité de participation prévue dans le traité, d'autres doivent suivre rapidement. Ce programme aussi portera ses fruits si l'UE assume mieux les impératifs politiques énoncés en détail dans d'autres avis du CESE, notamment l'indispensable élaboration de livres verts sur la participation citoyenne.

2.2 Actuellement, la seule base juridique de la proposition qui soit explicitement citée est l'article 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)⁽²⁾. Le CESE invite à préciser quels sont les articles des textes fondamentaux dans lesquels sont visés les objectifs que le programme doit atteindre. Il conviendrait de distinguer en particulier les articles 10 et 11 du TUE ainsi que l'article 15 du TFUE⁽³⁾. Par ailleurs, l'exposé des motifs évoque l'article 39 de la Charte des droits fondamentaux, qui prévoit le droit de voter et de se présenter aux élections du Parlement européen, mais ne fait pas référence aux autres articles pertinents de cette charte, tels que l'article 11 (liberté d'expression et d'information), l'article 12 (liberté de réunion et d'association), l'article 41 (droit à une bonne administration) et les articles 20 à 26 qui prévoient l'égalité des droits des personnes et des différents groupes sociaux et la protection de ces droits⁽⁴⁾. Il convient toutefois de préciser que ce programme ne peut être ni l'unique, ni le principal instrument de réalisation des objectifs cités plus haut.

2.3 Le CESE souligne que la participation et la citoyenneté active constituent une valeur universelle et indivisible et que tous les échelons de l'administration publique (local, national et européen) sont interconnectés. De nombreuses décisions concernant l'Union européenne se répercutent sur les niveaux local et national. Ce sont aussi ces niveaux qui promeuvent les décisions de l'UE et contribuent à leur élaboration. Le programme doit refléter cette réalité et il convient de trouver les ressources nécessaires à cette fin, en gardant comme priorité la dimension européenne, quel que soit le niveau où le porteur de projet opère (national ou européen). De telles actions doivent également pouvoir être réalisés sans partenaires transnationaux. Il est souhaitable de soutenir aussi, grâce à un accroissement du financement, les porteurs de projets de participation au processus décisionnel de l'UE qui opèrent à l'échelon local.

2.4 Le Comité note que les activités des organisations de la société civile revêtent une importance particulière lorsque sévit la crise et que bien souvent celle-ci, tout comme le manque de ressources disponibles les ont très gravement affectées. C'est pourquoi les subventions administratives à long terme occupent une place particulièrement importante dans le programme, tout comme le soutien au dialogue structuré et aux organisations dites "chiens de garde" et la participation à la résolution des questions européennes d'actualité. Le programme doit notamment soutenir les actions, les connaissances acquises et les résultats des années européennes 2011 à 2013, ainsi que les recommandations de la société civile, entre autres celles des partenaires sociaux.

⁽²⁾ COM(2011)° 884 final.

⁽³⁾ JO C 83 du 30 mars 2010.

⁽⁴⁾ JO C 83 du 30 mars 2010.

2.5 La citoyenneté active et la participation citoyenne sont logiquement liées à des activités qui encouragent l'échange d'informations et d'idées, ainsi que la réflexion sur une identité commune, les valeurs et l'histoire. Le CESE se félicite de l'extension qui, dans le cadre du programme, est proposée pour le volet consacré à la mémoire historique, de façon en ce qu'il inclue la commémoration des victimes du régime nazi et de celui du communisme totalitaire y compris après 1953. Il convient d'appuyer également un débat public qui promouvrait à l'avenir une connaissance et un apprentissage plus complets de l'histoire de l'Europe en soulignant l'importance de la société dans la réunification d'une Europe longtemps divisée. Il convient d'accorder une attention particulière à la conscience historique des jeunes qui constitue les fondements de la destinée, de la liberté et de la prospérité communes de l'UE.

2.6 Le CESE souligne qu'il convient d'associer plus largement les citoyens, plutôt que les seuls fonctionnaires et agents des institutions, aux projets et activités développés dans le cadre du programme "L'Europe pour les citoyens", en particulier le jumelage des villes. Dans le cas où le candidat proposant un projet est une administration publique, une agence ou tout autre instance qui tire la plus grande partie de son financement d'impôts, de cotisations ou de versements similaires, il y a lieu de prescrire un partenariat obligatoire avec au moins une organisation de la société civile. Il y a lieu de prévoir un soutien particulier au développement de nouveaux partenariats, notamment le partenariat Est-Ouest.

3. Observations spécifiques

Coordination de "L'Europe pour les citoyens" avec d'autres programmes

3.1 Le CESE se félicite des modifications apportées à la proposition initiale, qui prévoient une coopération et une coordination améliorées entre "L'Europe pour les citoyens" et d'autres programmes, relatifs notamment au voisinage. En vertu de l'article 11 de la proposition et aux fins de la réalisation des objectifs 2020, une meilleure coordination est également nécessaire avec Interreg et les programmes portant sur les médias et la jeunesse.

3.2 Le CESE préconise que l'on œuvre sans tarder à fournir de manière coordonnée des informations à propos de "L'Europe pour les citoyens" et d'autres programmes de l'UE, afin que chaque citoyen puisse, en un seul site, avoir connaissance de toutes les possibilités qui sont à sa disposition. Il ressort d'une consultation publique⁽⁷⁾ menée par la Commission qu'il n'a pas toujours une connaissance bien claire du type d'activités qui sont principalement soutenues ni du programme auquel il convient de recourir. Il y a lieu d'accorder une attention particulière à la jeunesse.

3.3 Comme il l'a déjà fait dans un avis antérieur, le Comité demande que l'on améliore de manière significative la coordination, par exemple en établissant une cellule interinstitutionnelle permanente pour les questions de citoyenneté active et de participation, qui regrouperait des représentants de différentes

directions générales de la Commission européenne et des autres institutions de l'UE⁽⁶⁾.

Aspects financiers

3.4 Le financement du programme est tout à fait insuffisant. Tout en ayant conscience que dans la situation de crise actuelle, accroître le budget du programme "L'Europe pour les citoyens" représente un défi financier et politique, le CESE insiste sur l'importance absolument capitale que revêt ce programme et fait observer qu'en principe, il y aurait lieu de multiplier par plusieurs fois sa dotation, qui est aujourd'hui inadaptée pour obtenir des résultats tangibles au niveau de l'Europe⁽⁷⁾ et suscite la déception jusque chez des auteurs potentiels de projets. Le montant actuel de l'enveloppe peut susciter des questions concernant à l'importance accordée à la participation de la société au processus décisionnel et à la capacité des décideurs à tenir leurs engagements en matière de mise en œuvre du traité de Lisbonne.

3.5 Le Comité appelle à réfléchir à la manière d'octroyer à "L'Europe pour les citoyens" des ressources additionnelles, provenant notamment de celles qui n'ont pas été utilisées durant la période de programmation dans le cadre d'autres programmes.

3.6 Afin de garantir une participation large et inclusive au programme et de ne pas discriminer les petites organisations ou celles disposant de faibles ressources financières, ainsi que d'améliorer l'efficacité et la visibilité dudit programme au sein de l'Europe, le CESE préconise de soutenir aussi les petits projets dotés d'une dimension européenne. Par rapport au programme actuel, il convient, en particulier pour ceux de la société civile, d'abaisser le seuil minimum de leur budget et le volume du cofinancement, d'accroître le préfinancement, de supprimer l'obligation de collaborer avec un partenaire étranger, ainsi que de réduire les charges administratives, tout en maintenant le contrôle nécessaire là où il est nécessaire. Dans la prochaine période du programme, il y a lieu de garantir aux organisations de citoyens et de la société civile la possibilité d'introduire des demandes de subvention de faible ampleur afin qu'elles ne doivent plus investir elle-même plusieurs dizaines de milliers d'euros dans le cofinancement. Le montant moyen prévu actuellement par projet, qui est de 80 000 euros, suscite des inquiétudes. Lors de la planification du programme, il y a lieu d'évaluer attentivement et d'éliminer aussi d'autres aspects à cause desquels les dispositions du programme pourraient discriminer certains promoteurs de projets ou groupes cibles.

3.7 Le CESE invite la Commission européenne à réfléchir à la manière d'accorder un soutien spécifique ou de former une catégorie distincte pour les projets de faible ampleur dans les États membres où l'activité des organisations de la société civile dans les domaines liés à l'objectif du programme est particulièrement défavorisée ou dans lesquels la participation est faible.

3.8 Au cours de la nouvelle période de programmation, il faudra trouver le moyen de comptabiliser le travail bénévole au titre du cofinancement appliqué⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Résultats de la consultation en ligne menée par la Commission européenne (2010-2011).

⁽⁶⁾ JO C 28 du 3 février 2006, pp.29-34.

⁽⁷⁾ Voir note de bas de page n° 6.

⁽⁸⁾ JO C 325 du 30 décembre 2006 pp. 46-52.

3.9 Le renforcement des actions et valeurs citoyennes auprès de la nouvelle génération d'Européens constitue un défi et un devoir déterminants pour l'avenir de l'UE. Entre autre, le CESE invite la Commission européenne à étudier la possibilité d'inclure dans le programme "L'Europe pour les citoyens" davantage les projets de jeunes qui ne sont pas menés dans le cadre du programme "Erasmus pour tous", en particulier ceux relevant de l'initiative Jeunesse. Les projets visant à promouvoir la responsabilité sociale des entreprises pourraient également constituer un nouvel élément thématique.

Gestion et administration du programme

3.10 Une administration décentralisée du programme est souhaitable, en particulier pour les petits projets évoqués au paragraphe 3.6. Actuellement, la Commission s'est déjà engagée à associer le plus possible les représentations de la Commission dans les États membres à la promotion du programme en question⁽⁹⁾ mais il convient d'examiner les possibilités de développer le recours aux représentations ou à d'autres structures, de niveau national, y compris pour la gestion des différents volets du programme. L'information du public et l'administration du programme sont des activités complémentaires. Une autre solution consisterait à prévoir la possibilité de mettre en œuvre plusieurs petits projets en utilisant des subventions globales.

3.11 L'administration du programme doit être pleinement ouverte et transparente. Le CESE félicite la Commission européenne pour les consultations qu'elle mène déjà dans le cadre du programme. Néanmoins, compte tenu du caractère particulier du programme, il convient d'établir la possibilité d'associer des représentants du Comité des régions, du CESE et des partenaires du dialogue structuré aux travaux du comité de gestion du programme, en leur accordant un statut d'expert, de membre à part entière, d'observateur, d'observateur actif ou un statut similaire ou encore en créant un groupe de travail interinstitutionnel, formel ou non formel, consacré à l'élaboration du programme annuel. De telles dispositions permettront de mettre en œuvre l'idée de partenariat et d'échanger efficacement des informations dès un stade précoce du processus décisionnel. En outre, il convient que ces représentants soient étroitement associés à toutes les étapes de l'évaluation du programme et de son développement ultérieur⁽¹⁰⁾.

3.12 Il convient d'éliminer les risques relevés par la société civile en ce qui concerne les priorités annuelles du programme de travail, les actions à court terme ou les initiatives ponctuelles, qui ne peuvent ni occulter ni restreindre de manière unilatérale les objectifs de base du programme. Il convient de laisser à la société civile la possibilité de choisir elle-même pour ses projets des thèmes pertinents, qui respectent ces objectifs.

3.13 Le CESE insiste sur la mise en place d'un système d'évaluation des projets en deux étapes. Le nombre de demandes refusées en raison d'un financement insuffisant est impressionnant. Actuellement, seul un projet sur vingt, environ, bénéficie d'un soutien au titre des différents volets du programme. Il ne faut pas que celui-ci entraîne au sein des organisations demandeuses un gaspillage de ressources qui leur serait nuisible et qui

irait à l'encontre de ses objectifs fondamentaux. En outre, il conviendrait d'instaurer davantage de délais pour la soumission de projets.

3.14 S'agissant de planifier les dépenses administratives du programme qui semblent exagérées, puisqu'elles atteignent environ 11 % du budget prévu pour l'ensemble du programme, le CESE invite à tenir compte de l'analyse coûts-avantages⁽¹¹⁾ et des solutions proposées dans le présent avis pour réduire ces frais, notamment au moyen de subventions globales, d'un système d'évaluation en deux étapes, etc.

3.15 Le CESE recommande que des points de contact pour le programme "L'Europe pour les citoyens" soient mis en place sans tarder dans les États membres où il n'en existe pas encore et que leurs activités et leur visibilité soient renforcées.

Efficacité, durabilité et rendement par rapport aux ressources engagées

3.16 Comme le reconnaissent et la Commission européenne et les très nombreux représentants de la société civile qu'elle a interrogés⁽¹²⁾, il conviendra qu'à l'avenir, le programme soit beaucoup plus étroitement lié au processus concret de prise de décisions et au calendrier politique européen. Le CESE juge positivement que l'un des critères de résultats assignés au nouveau programme soit le nombre et la qualité de ces initiatives politiques qui ont vu le jour en raison des activités qu'il a soutenues. En conséquence, le programme est susceptible de favoriser la mise en œuvre de l'article 11 du TUE. De même, le CESE accueille favorablement la demande de la Commission s'agissant d'échanger les bonnes pratiques et de recueillir les idées en matière de participation de la société⁽¹³⁾.

3.17 Toutes les actions soutenues par le programme devront produire des résultats qui se prêtent à une utilisation concrète, soient constants et durables et présentent un maximum de visibilité. Ces résultats devront également être obtenus lors de l'organisation de débats, de brèves réunions de citoyens et en développant des contacts réciproques. Une partie des manifestations de la présidence, par exemple, pourraient se transformer en forums réguliers de discussion entre la société civile et les institutions de l'UE.

3.18 Le CESE préconise de rendre les subventions de fonctionnement plus accessibles, en insistant tout particulièrement sur le niveau européen mais aussi national, car ce sont elles qui permettent précisément à une organisation de développer sa compétence d'ensemble, de renforcer ses capacités à prendre part à l'élaboration des politiques et de réagir rapidement face aux nouveaux défis⁽¹⁴⁾. En revanche, il est fréquent que les subventions de projet soient axées sur des initiatives spécifiques et il est souvent plus difficile d'assurer par leur truchement la

⁽⁹⁾ COM(2011) 884 final 2011.

⁽¹⁰⁾ Voir la note de bas de page n° 6.

⁽¹¹⁾ Selon l'actuelle proposition de la Commission européenne, le budget global 2014-2020 du programme "L'Europe pour les citoyens" s'élèvera à 229 millions d'euros, dont 206 million seront consacrés directement aux actions réalisées au titre du programme et 23 millions aux dépenses à caractère administratif. Voir l'annexe du document COM(2011) 884 final 2011/0436 (APP).

⁽¹²⁾ Résultats de la consultation en ligne menée par la Commission européenne en 2010-2011.

⁽¹³⁾ COM(2011) 884 final.

⁽¹⁴⁾ Voir également Parlement européen, direction générale Politiques internes, direction D Affaires budgétaires, "Le financement des organisations non gouvernementales (ONG) par le budget de l'Union européenne" (étude), version provisoire, 2010.

durabilité, la mémoire institutionnelle et la qualité de l'action. Il convient de vérifier les montants moyens, le nombre de projets et les autres indicateurs qui sont prévus dans l'annexe à la proposition actuelle. Ces points ne peuvent constituer, pour les organisations de moindre taille, une source de discrimination financière ou administrative découlant de l'application de seuils élevés concernant le cofinancement ou d'autres points. Il serait plus judicieux de n'en définir aucun ou de ne fixer qu'un faible montant minimal par rapport au volume de ces subventions, de manière à augmenter ainsi le nombre de leurs bénéficiaires ou la durée du soutien accordé.

3.19 Dans le cas de partenaires de confiance, il est opportun de recourir largement aux aides structurelles à long terme. Il est également souhaitable de prolonger la durée maximale des projets lorsque leur nature le requiert.

4. Recommandations additionnelles aux propositions présentées par la Commission européenne

Ces amendements formulent le point de vue du CESE sur certains aspects fondamentaux du programme. Pour tenir compte des considérations exposées dans la première section et assurer la cohérence interne du texte, il sera peut-être nécessaire d'effectuer d'autres modifications dans le contenu de la proposition, de l'exposé des motifs et de l'annexe de la proposition.

4.1 Dans le quatrième considérant du préambule, le CESE recommande de compléter ou de retirer la mention que "l'initiative citoyenne européenne offre une occasion unique de donner aux citoyens la possibilité de participer directement à l'élaboration de la législation de l'Union⁽¹⁵⁾", car elle peut susciter des doutes quant à la mise en œuvre d'autres dispositions du traité de Lisbonne.

4.2 Dans le quatrième considérant du préambule, le CESE préconise de remplacer l'expression "à l'échelon de l'Union et au niveau transnational" par "à l'échelon de l'Union et au niveau transnational ainsi que, dans le respect de la dimension européenne à l'échelon national", conformément aux paragraphes 2.3 et 3.6 du présent avis.

4.3 Dans le dixième considérant du préambule, le CESE invite à remplacer le mot "transnationaux" par "du programme", en conformité avec les paragraphes 2.3 et 3.6 du présent avis.

4.4 Le CESE suggère de compléter le quatorzième considérant du préambule comme suit: "dans le cadre d'une coopération entre la Commission, les États membres, le Comité des régions, le Comité économique et social européen, les partenaires du dialogue structuré et les représentants individuels de la société civile européenne".

4.5 Dans le seizième considérant du préambule, le CESE propose le remplacement des expressions "directement liés

aux politiques de l'Union européenne" et "à l'élaboration du projet politique de l'Union" par "directement liés aux politiques menées dans les questions ressortissant à l'Union européenne" et "à l'élaboration du projet politique concernant les questions ressortissant à l'Union européenne".

4.6 Pour concrétiser les observations développées dans le paragraphe 3.13 du présent avis, le CESE préconise de compléter la seconde phrase du seizième considérant du préambule par l'adjonction de ", ainsi que par la sélection en deux étapes des propositions de projets".

4.7 Le CESE suggère de modifier l'article premier de la proposition comme suit: perspective globale: "encourager les valeurs et l'identité européennes". La notion de "valeurs et identité européennes" est plus large et inclusive. Ces modifications doivent également être réalisées dans d'autres passages de la proposition.

4.8 En outre, le CESE recommande que dans l'article premier, les mots "au niveau de l'Union" soient remplacés par "dans les affaires et questions ressortissant de l'Union", suivant les observations émises ci-dessus, pour affirmer que la participation citoyenne est indivisible et que les affaires relatives à l'UE ne se décident pas à son seul niveau.

4.9 Dans l'article 2, paragraphe 2, le CESE préconise de remplacer l'expression "à l'échelon de l'Union européenne" par "dans les affaires et questions ressortissant à l'Union européenne", ainsi que de modifier le membre de phrase "en leur permettant de mieux comprendre l'élaboration des politiques de l'Union" par "en leur permettant de mieux comprendre l'élaboration des politiques concernant les questions ressortissant à l'Union européenne et de mieux y prendre part".

4.10 Le CESE recommande que l'article 3, paragraphe 2, soit complété et modifié comme suit:

- (3) soutien à des organisations dont l'activité sert l'intérêt général de l'Europe ou comporte une dimension européenne explicite
- (4) création de structures de proximité et de débats sur des questions de citoyenneté, en y associant des publics ciblés au moyen d'Internet et des technologies de la communication ou des médias sociaux, ainsi qu'en renforçant la dimension européenne dans d'autres canaux et moyens de communication
- (5) manifestations à l'échelon de l'Union, dans des cas spécifiques et justifiés. Justification: les manifestations organisées au niveau de l'Union ne présentent pas toujours une valeur ajoutée, car elles ne rassemblent bien souvent que des citoyens qui sont déjà informés et engagés en ce qui concerne les questions européennes, sans que leurs résultats justifient les dépenses élevées qu'elles nécessitent.

⁽¹⁵⁾ Voir la note de bas de page n° 13.

- (7) réflexion/débats sur des valeurs communes, ainsi que sur l'avenir de la citoyenneté de l'Union et les possibilités de participation en la matière
- (8) initiatives de sensibilisation aux institutions de l'Union et à leur fonctionnement, aux droits du citoyen et, notamment, aux droits démocratiques, ainsi qu'au processus d'élaboration des politiques, en particulier de l'UE, au niveau national. Dans ces initiatives, il y a lieu de viser à faire participer les citoyens à l'élaboration des politiques et à la prise de décision aux différents niveaux ou étapes.
- (11) aide à des structures d'informations/de conseils et d'administration sur le programme dans les États membres.
- (12) nouveau paragraphe: subventions dans les régions ou États membres éligibles l'accès à d'autres ressources pour les activités liées aux objectifs du programme est limité ou dans lesquels le taux de participation des citoyens se situe en dessous de la moyenne.

4.11 En ce qui concerne l'article 4 de la proposition, le CESE souligne que dans toute la mesure du possible, la Commission devrait renoncer aux contrats de marchés publics, qui débouchent le plus souvent sur l'organisation de campagnes de relations publiques ambitieuses et coûteuses mais éloignées du citoyen. Il convient de faire que l'ensemble des activités présentent une ouverture maximale à tous les participants au programme.

4.12 Le CESE recommande de compléter l'article 6 en conformité avec le présent avis notamment le paragraphe 2.6.

4.13 Il y a lieu d'envisager de supprimer de l'article 8 la disposition selon laquelle de nouvelles priorités sont définies chaque année pour le programme ou d'atténuer la formulation dudit article.

4.14 Le CESE préconise de compléter l'article 9 comme suit: "3. il convient d'établir la possibilité d'associer activement des représentants du Comité des régions, du Comité économique et social européen et des partenaires du dialogue structuré aux travaux du comité de gestion du programme en leur accordant un statut d'expert, de membre à part entière, d'observateur, d'observateur actif ou un statut similaire ou encore en créant un groupe de travail interinstitutionnel, formel ou non formel, consacré à l'élaboration du programme annuel".

4.15 Le CESE recommande de compléter l'article 10 comme suit: "Les parties citées à l'article 9 de la proposition doivent être

largement associées à tous les stades de l'évaluation du programme et de son développement ultérieur."

4.16 Le CESE suggère de compléter l'article 14, paragraphe 2, comme suit: "fait régulièrement rapport au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions". Le CESE recommande d'ajouter au début de l'article 14, paragraphe 3, le mot "notamment,".

4.17 Le CESE suggère de compléter le chapitre 2 de l'annexe ("gestion du programme") en indiquant qu'il est envisageable et souhaitable d'associer à l'administration des différents volets du programme les représentations de la Commission européenne dans les États membres ou d'autres structures de niveau national qu'elle estimera aptes à y participer.

4.18 En ce qui concerne les critères d'évaluation mentionnés dans l'annexe, le CESE souligne et soutient tout particulièrement qu'il y a lieu de parvenir à un engagement financier renforcé dans les pays et les régions où les ressources destinées à la réalisation des objectifs du programme sont limitées ou non accessibles, ou encore dans lesquels les indicateurs témoignent d'une faible participation.

4.19 Dans le paragraphe 2.2.1 de la "fiche financière législative pour les propositions", le CESE récuse catégoriquement et préconise de supprimer dès à présent l'observation selon laquelle la participation au programme d'organisations de petite et moyenne envergure est une source de risque pour sa gestion. Conformément aux considérations développées ci-dessus, il fait remarquer que ces groupements se prêtent particulièrement bien à la participation des citoyens et qu'il convient de les encourager par tous les moyens possibles à s'engager dans le programme, notamment en leur facilitant le dépôt et la gestion des projets, en abaissant le seuil minimum que leur budget doit atteindre, en permettant qu'en l'absence de nécessités objectives, aucun partenaire étranger n'y participe, ou encore en réduisant le volume de cofinancement.

4.20 Le CESE prône que l'on réexamine le nombre de projets défini dans les annexes pour les différentes activités, ainsi que leurs taux de financement, de manière à prendre en considération les demandes énoncées précédemment dans le présent avis pour les rendre plus accessibles aux organisations d'envergure réduite ou moyenne, ou encore que l'on crée une ou plusieurs catégories spécifiquement destinées aux projets de faible ampleur, en prévoyant à leur intention une meilleure accessibilité des subventions de fonctionnement, un prolongement de la durée maximale qu'ils doivent respecter, etc.

Bruxelles, le 11 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le gel et la confiscation des produits du crime dans l'Union européenne»

COM(2012) 85 final — 2012/0036 (COD)

(2012/C 299/23)

Rapporteur: **M. DE LAMAZE**

Le 15 mars 2012 et le 4 avril 2012 respectivement, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Parlement européen et le Conseil ont décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil concernant le gel et la confiscation des produits du crime dans l'Union européenne"

COM(2012) 85 final — 2012/0036 (COD).

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 11 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 142 voix pour, aucune voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE soutient la présente initiative de la Commission visant à un renforcement du cadre législatif européen existant en matière de gel et de confiscation des produits du crime. Partageant les préoccupations du Parlement et du Conseil, il entend rappeler que le crime organisé est en voie d'intensification et de complexification compte tenu notamment de son caractère transfrontalier et des moyens considérables dont il dispose. En l'absence d'harmonisation européenne, les organisations criminelles tirent parti des législations les moins sévères et il est urgent que les efforts menés au niveau européen soient accentués. Il en va de la sécurité des citoyens de l'Union, objectif qui justifie pleinement l'intervention de l'UE, conformément aux articles 5, paragraphe 3, et 67 du traité de fonctionnement de l'UE.

1.2 Pour autant, le CESE tient à préciser que celle-ci doit se concevoir et se réaliser dans le plein respect de la tradition et des pratiques nationales en la matière, en tenant compte des sensibilités particulières, notamment au regard de la spécificité des crimes à combattre.

1.3 Soulignant la nécessité d'une approche globale, opérationnelle et intégrée en la matière, le CESE regrette que la présente proposition ne reprenne pas en son sein l'acquis communautaire en matière de coopération judiciaire et de coopération des services d'enquête. En amont, l'identification et le dépistage des produits du crime supposent notamment de renforcer les pouvoirs des bureaux de recouvrement des avoirs, ainsi que ceux conférés à Eurojust. En outre, le CESE invite à promouvoir:

- une meilleure coopération, y compris dans les moyens mis en œuvre, entre toutes les autorités en charge de la traque, de la répression et du jugement des grands trafics,
- une culture commune chez tous les professionnels concernés,
- une approche transversale à toutes les DG de la Commission,
- une harmonisation de la fiscalité et des procédures, à laquelle pourrait contribuer la stratégie UE 2020.

1.3.1 Au-delà de la nécessaire coordination et des échanges systématiques d'information entre les bureaux nationaux de recouvrement des avoirs, le CESE considère nécessaire d'envisager à terme une centralisation européenne en la matière, soit au travers d'une structure spécifique nouvelle, soit au travers, directement, d'Eurojust. Au regard des enjeux, la lutte contre le crime organisé ne peut se suffire d'une simple coopération.

1.4 Pour que les mesures en matière de gel et de confiscation des produits du crime soient efficaces, il est nécessaire d'adopter une approche globale encadrant l'instrument dans toutes ses dimensions, en veillant tout particulièrement à la réutilisation des avoirs confisqués à des fins prioritairement sociales.

À cet égard, il y a lieu de souligner la nécessité de prévenir tout risque qu'une vente directe des avoirs ne permette à des organisations criminelles d'en reprendre possession.

1.5 Le CESE rappelle enfin que l'efficacité de la lutte contre le crime organisé ne saurait justifier un quelconque atteinte aux droits fondamentaux, et notamment ceux de la défense, inscrits dans la Charte des droits fondamentaux.

2. Contenu de la proposition de la Commission

2.1 Destinée à protéger l'économie légale contre l'infiltration des réseaux criminels, la présente proposition fixe des règles minimales à l'intention des États membres en ce qui concerne le gel et la confiscation des avoirs d'origine criminelle - produits, y compris indirects, et instruments. Sa principale base juridique étant l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'UE, son champ d'application se limite aux "eurocrimes" - y compris les crimes commis dans le cadre de la participation à une organisation criminelle-, pour autant cependant que ceux-ci aient déjà fait l'objet d'une harmonisation au niveau européen.

2.2 Remplaçant l'action commune 98/699/JAI et, en partie, les décisions-cadre 2001/500/JAI⁽¹⁾ et 2005/212/JAI⁽²⁾, la présente proposition:

- reprend les dispositions existantes sur la confiscation des produits et instruments du crime à la suite d'une condamnation définitive et la confiscation des biens dont la valeur équivaut à celle des produits du crime (article 3);

- modifie les dispositions sur la confiscation élargie (article 4) en prévoyant une norme minimale unique à la place du régime actuel de règles facultatives. Celle-ci ne s'applique pas en cas de prescription ou d'application du principe non bis in idem.

2.3 La présente proposition introduit aussi de nouvelles dispositions permettant:

- la confiscation en l'absence de condamnation (article 5), lorsqu'il est impossible d'obtenir une condamnation pénale en raison du décès ou de la maladie permanente du suspect, ou lorsque sa fuite ou sa maladie empêchent l'exercice de poursuites effectives dans un délai raisonnable et comportent un risque d'extinction de l'action publique du fait de la prescription;

- la confiscation des avoirs transférés à un tiers qui aurait dû se rendre compte de leur origine criminelle (article 6);

- le gel préventif et conservatoire d'avoirs qui risquent de disparaître à défaut d'intervention, sous réserve qu'une telle mesure, prise par les autorités compétentes, soit confirmée par un tribunal (article 7);

⁽¹⁾ Concernant le blanchiment d'argent, l'identification, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime.

⁽²⁾ Relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime.

- la tenue d'enquêtes sur le patrimoine de la personne de manière à ce que des décisions inexécutées puissent recevoir exécution, même à une date postérieure à la clôture de la procédure pénale (article 9);

- la gestion adéquate des avoirs gelés afin d'éviter qu'ils ne se déprécient avant d'être confisqués (article 10).

2.4 Ces restrictions aux droits fondamentaux⁽³⁾ sont compensées par des garanties minimales visant le respect de la présomption d'innocence, le droit à un tribunal impartial, l'existence de recours juridictionnels et le droit à être informé de la manière de les exercer (article 8).

3. Considérations générales

3.1 Eu égard à l'importance considérable du coût humain, social, économique et financier induit par la criminalité organisée, sans compter les restrictions qu'elle entraîne en termes de droits et de libertés pour les citoyens et acteurs du marché intérieur, entamant ainsi leur confiance, le CESE souligne le rôle essentiel des mesures de confiscation dans la lutte contre celle-ci, puisqu'est ainsi portée atteinte à sa principale raison d'être, la recherche du profit.

3.2 Le CESE approuve les objectifs de l'initiative à l'examen, visant à renforcer le cadre législatif européen en la matière, durcissement dont la nécessité avait été soulignée de longue date aussi bien par le Parlement que par le Conseil, à la suite du programme de Stockholm. Il salue à cet égard la création récente, à l'initiative du Parlement, d'une commission spéciale sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment des capitaux, qui confirme la volonté de hisser la lutte contre ces fléaux au premier rang des priorités politiques de l'UE.

3.3 Le CESE appelle à prendre pleinement conscience du contexte critique dû à la crise et de l'augmentation inquiétante des activités illicites dans l'UE et souhaite que soient accentuées les mesures d'harmonisation entre les États membres dans le traitement des filières criminelles et de leurs avoirs.

3.4 En contexte de crise, la logique consistant à s'approprier les gains acquis illégalement, qui représentent des sommes souvent colossales, pour les réinjecter dans le circuit de l'économie légale offre des perspectives que, d'un point de vue économique et social, le CESE invite à ne pas négliger. Il souligne en outre, que la lutte contre la criminalité organisée doit permettre que le cercle vertueux suscité par une telle logique puisse s'appuyer sur un meilleur fonctionnement du marché intérieur en réduisant la distorsion de concurrence dont sont victimes les entreprises légales.

⁽³⁾ Ou à ces principes.

3.5 Nécessité d'une approche globale, opérationnelle et intégrée

3.5.1 L'efficacité de la lutte contre la criminalité organisée reposant sur une approche nécessairement globale, le CESE regrette que l'harmonisation des mesures de gel et de confiscation ne s'inscrive pas au sein d'un instrument lui-même global reprenant l'acquis communautaire adopté sous l'ancien 3^e pilier en matière de coopération judiciaire et de coopération des services d'enquête, volets complémentaires et inséparables d'une même politique.

3.5.2 Le CESE souligne que l'efficacité des mesures en matière de gel et de confiscation des produits du crime nécessite une approche globale, afin de parvenir à une réglementation prenant en considération toutes les dimensions des problématiques connexes, en veillant particulièrement à la nécessité de prévenir tout risque qu'une vente directe des avoirs ne permette aux organisations criminelles de reprendre possession de ceux-ci.

3.5.3 Dans un souci de cohérence, en vue, aussi, d'une plus grande sécurité juridique et d'une transposition et application des normes européennes plus satisfaisantes, le CESE demande ainsi que la directive fasse référence aux décisions 2006/783/JAI sur l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation et 2007/845/JAI relative à la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs des États membres en matière de dépistage et d'identification des produits du crime.

3.5.4 De fait, les mesures de gel et de confiscation ne peuvent être exécutées efficacement que si elles reposent sur un système lui-même efficace d'identification et de dépistage des produits du crime, y compris lorsque ceux-ci ont été blanchis.

3.5.5 Concernant la réutilisation des avoirs confisqués, le CESE souligne l'importance de créer des mécanismes de coopération entre les États membres, de manière à favoriser l'échange des meilleures pratiques entre les autorités nationales compétentes.

3.5.6 À cet égard, le CESE rappelle:

- la nécessité de faciliter l'accès des bureaux de recouvrement des avoirs aux informations financières (notamment les données relatives aux comptes bancaires) ⁽⁴⁾;
- l'intérêt, pour les États membres, d'utiliser pleinement les potentialités d'Eurojust, dont la valeur ajoutée en matière d'enquêtes et de poursuites transfrontalières n'est plus à démontrer, et qui peut utilement faciliter l'interaction entre les bureaux de recouvrement des avoirs et les autorités judiciaires;

⁽⁴⁾ Cf. rapport de la Commission fondé sur l'article 8 de 2007/845/JAI, 12 avril 2011.

- l'urgence à renforcer les pouvoirs d'initiative d'Eurojust, en particulier le pouvoir d'ouvrir des enquêtes;
- l'intérêt de faire coopérer toutes les autorités en charge de la traque, de la répression et du jugement des grands trafics avec tous leurs moyens (fichiers numérisés, échanges de renseignements, information croisées, moyens en hommes, en expertise et en matériels);
- l'urgence de créer une culture commune de ces missions en Europe par l'échange de fonctionnaires de douane, police, fiscalité et justice;
- la nécessité de créer les synergies nécessaires entre les différentes Directions Générales de la Commission européenne pour y contribuer;
- la nécessité de l'harmonisation de la fiscalité et des procédures pour détruire les niches de repli du crime organisé en Europe;
- la nécessité de lier la lutte contre le crime organisé et la stratégie de l'UE 2020.

3.5.7 En outre, le succès et l'efficacité de certaines démarches nationales de centralisation des avoirs confisqués menées au niveau national ⁽⁵⁾ invitant à transposer l'expérience à l'échelon européen, le CESE suggérerait, qu'au-delà de la nécessaire coordination et des échanges systématiques d'information entre les bureaux nationaux de recouvrement des avoirs, soit effectivement étudiée la piste d'une centralisation européenne en la matière, soit au travers d'une structure spécifique nouvelle, soit au travers, directement, d'Eurojust. Cette centralisation, même si elle se heurte aujourd'hui à des sensibilités nationales délicates concernant le partage de certaines bases de données, doit être considérée comme un objectif bien qu'à long terme, une simple coopération ne suffisant pas au regard des objectifs à atteindre en terme de lutte efficace contre le crime organisé.

3.5.8 Enfin, rappelant que la stratégie européenne en matière de confiscation ne pourra révéler sa pleine efficacité que si elle s'insère dans une problématique de dimension mondiale, le CESE déplore que la présente proposition n'aborde pas cet aspect pourtant essentiel.

4. Observations spécifiques

4.1 **Sur l'article 1^{er} du projet de directive:** remplacer "en matière pénale" par "résultant d'infractions pénales".

4.2 **Sur l'article 2 (1) du projet de directive:** sur l'objet des mesures de gel et de confiscation

4.2.1 Le CESE se félicite de l'extension de ces mesures aux gains indirects qui représente un progrès appréciable par rapport à la décision 2005/212/JAI.

⁽⁵⁾ Notamment en France avec l'AGRASC et aux Pays-Bas avec le BOOM.

4.3 Sur l'article 3, paragraphe 2 du projet de directive: sur la confiscation en valeur

4.3.1 Le CESE recommande d'étendre celle-ci aux biens employés en vue de l'infraction (dénommés «instruments»). Il considère qu'il n'y a pas de raison de restreindre cette mesure aux produits du crime. Le CESE souligne que la définition des «instruments» inclut les moyens de transports utilisés pour faire transiter au sein de l'Union les produits du crime.

4.4 Sur l'article 4 du projet de directive: sur les pouvoirs de confiscation élargis

4.4.1 Le CESE accueille favorablement la mesure de simplification que représente l'édition d'une norme unique en la matière, le système d'options instauré par la décision 2005/212/JAI entraînant une trop grande diversité dans les approches nationales, peu propice à la bonne application du principe de reconnaissance mutuelle en la matière.

4.4.2 Cependant, le CESE déplore vivement que le critère de la disproportion entre la valeur des biens et les revenus légaux n'apparaisse plus au premier plan ⁽⁶⁾, mais soit seulement implicite parmi les "éléments factuels concrets" sur la base desquels le tribunal prend sa décision (article 4.1). De fait, les législations nationales les plus avancées dans la lutte contre la criminalité organisée ont su attacher à ce critère une valeur décisive. Le CESE prend acte du choix de la Commission de laisser à la discrétion des cours nationales le soin de s'y référer et invite le Parlement européen et le Conseil à réintroduire ce critère en ajoutant dans la proposition de directive, après la mention d'"une personne reconnue coupable d'une infraction pénale", les mots "proportionnellement à ses revenus légaux". Le CESE invite en même temps les autorités nationales à accorder une importance capitale à ce critère.

4.5 Sur l'article 5 du projet de directive: Confiscation en l'absence de condamnation

4.5.1 Bien qu'au niveau des principes, il paraisse difficile de concilier la confiscation avec le fait que la personne concernée n'ait pas à rendre compte d'actes qui servent de fondement à cette mesure, le CESE reconnaît l'utilité, au plan pratique, d'une telle mesure et la soutient au nom de son efficacité. Elle faciliterait, en outre, la reconnaissance mutuelle avec les pays de *common law* qui appliquent déjà des procédures de confiscation de droit civil.

4.5.2 Le CESE redoute toutefois que l'introduction de la notion de "maladie permanente du suspect ou de l'accusé" ouvre la voie à de nombreuses manœuvres. Le droit de l'Union permettant à toute personne poursuivie de se faire représenter par un avocat, le CESE demande à ce que la référence à une maladie ne soit pas un critère pour la confiscation en l'absence de condamnation, et invite par conséquent à supprimer cette référence dans la proposition de directive (art.5).

⁽⁶⁾ Ce critère constituait l'une des trois options alternatives et/ou cumulatives que prévoyait la décision 2005/212/JAI (article 3, paragraphe 2, c).

4.6 Sur l'article 7 du projet de directive: Gel

4.6.1 Le CESE rappelle que la procédure judiciaire, et partant le respect des droits de la défense, ne sauraient souffrir d'exception au motif que l'efficacité de la répression en dépend.

4.6.2 Le CESE considère que toute mesure de gel doit être confirmée par un juge dans un délai raisonnable, mais que l'autorité administrative investie devra avoir compétence pour prendre toutes mesures immédiates à titre conservatoire

4.7 Sur l'article 8 du projet de directive: garanties en termes de droits de la défense

4.7.1 Conformément à l'approche développée par la Cour européenne des droits de l'homme pour apprécier, au cas par cas, la proportionnalité de certaines mesures restreignant le droit fondamental de propriété - confiscation élargie, confiscation en l'absence de condamnation, confiscation des avoirs de tiers, notamment -, la présente proposition prévoit des garanties procédurales minimales ainsi que des voies de recours pour le défendeur. Si le rappel du droit à un tribunal impartial paraît superfétatoire, il est en revanche utile de préciser que toute décision judiciaire de confiscation doit être motivée et notifiée à toute personne concernée.

4.7.2 En cohérence avec les exigences fixées par les normes européennes en matière de lutte anti-blanchiment, le CESE souligne la nécessité de prévoir, en lien avec le futur instrument prévu à cet effet, que la personne dont les biens ont été saisis puisse bénéficier de plein droit de l'aide juridictionnelle.

4.7.3 La personne poursuivie ne saurait bénéficier, aux yeux du CESE, de moins de droits que la personne concernée en tant que tiers dépositaire des biens en question. Pour lever toute ambiguïté en ce sens, le CESE propose une nouvelle rédaction du paragraphe 1: "Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour faire en sorte que les personnes concernées par les dispositions prévues par la présente directive aient droit à un recours effectif et puisse bénéficier de plein droit de l'aide juridictionnelle. Toute décision judiciaire de confiscation devra être motivée et notifiée à la personne concernée."

4.8 Sur l'article 9 du projet de directive: exécution effective

4.8.1 L'objectif, en soi légitime, d'assurer l'exécution effective de la décision de confiscation ne saurait autoriser, aux yeux du CESE, l'adoption, après une condamnation définitive, de mesures supplémentaires qui viendraient ajouter à la décision des juges. Il s'agit là d'une protection nécessaire au regard des principes du procès équitable et de la détermination des peines. Seules restent évidemment acceptables des "mesures de recherches ultérieures dans le cadre d'une continuité d'exécution effective de la peine prononcée par l'autorité judiciaire."

4.8.2 Le CESE rappelle qu'à la confiscation proprement dite peut s'ajouter la condamnation au paiement d'amendes pénales, fiscales ou douanières, visant à contrebalancer le risque de fraude, au préjudice de l'État, sur la composition des biens acquis de manière illicite. Il recommande alors que la directive prévoit le renforcement d'une coopération entre les États membres pour que chacun d'eux puisse s'assurer de l'exécution de ces condamnations. Une telle disposition constituerait une condition indispensable à l'efficacité des poursuites.

4.9 *La question de la réaffectation et de la restitution des fonds confisqués*

4.9.1 Loin d'être subsidiaire, la question de la réaffectation de ces fonds influe directement sur l'efficacité globale de la stratégie de confiscation. La vente directe des biens permettant souvent aux organisations criminelles de reprendre possession de ceux-ci par des voies détournées, le CESE souligne l'intérêt d'une réaffectation de ces biens prioritairement à des fins sociales - comme c'est le cas en Italie -, dans une approche doublement vertueuse, comme le rappelle le Parlement européen ⁽⁷⁾, de prévention du crime organisé et de promotion du développement économique et social.

4.9.2 Le CESE estime importante la réflexion engagée par la DG Just sur ce point de la réaffectation sociale des produits du crime. Différentes voies existent; elles doivent passer par les autorités centrales des États membres; elles méritent d'être explorées et adaptées en tenant compte des victimes, de l'intérêt général et de la nature des avoirs gelés eux-mêmes.

4.9.3 Les raisons tenant au nécessaire respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité ne doivent pas empêcher l'UE de proposer un cadre juridique, même général, en la matière. Le CESE invite instamment les États membres à échanger les meilleures pratiques en ce domaine.

4.9.4 Au préalable, cela suppose des règles claires en matière de restitution. Il est, en effet, fréquent que l'État sur le territoire duquel sont saisis les biens ne soit pas l'État auquel ceux-ci doivent être restitués. Pour des raisons d'équité et afin d'établir des règles homogènes selon les États membres, le CESE demande que l'UE apporte une clarification sur ce point notamment au regard de la décision cadre de 2006 qui prévoit un partage par moitié entre les États membres.

Bruxelles, le 11 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ Rapport sur la criminalité organisée dans l'UE, oct. 2011.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche [abrogeant le règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil, le règlement (CE) n° 861/2006 du Conseil et le règlement (CE) n° XXX/2011 du Conseil sur la politique maritime intégrée]»

COM(2011) 804 final – 2011/0380 (COD)

(2012/C 299/24)

Rapporteur: **M. Sarró IPARRAGUIRRE**

Le 15 décembre 2011 et le 16 janvier 2012 respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche [abrogeant le règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil, le règlement (CE) n° 861/2006 du Conseil et le règlement (CE) n° XXX/2011 du Conseil sur la politique maritime intégrée]"

COM(2011) 804 final — 2011/0380 (COD).

La section spécialisée "Agriculture, développement rural, environnement", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 11 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 150 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de la proposition de la Commission et partage ses objectifs et ses priorités. Toutefois, il considère que dans le premier objectif, il conviendrait de préciser que la pêche et l'aquaculture doivent être durables et compétitives du point de vue économique, social et environnemental. De même, le Comité déplore l'absence de référence spécifique au secteur de la transformation et de la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture dans les objectifs du FEAMP (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche).

1.2 Concernant la définition de la "petite pêche côtière", le CESE réitère les propos exprimés dans son avis sur la réforme de la politique commune de la pêche (PCP), et invite le Conseil et le Parlement à élargir en conséquence la proposition de la Commission.

1.3 Le Comité soutient l'objectif d'éliminer la surcapacité des flottes là où elle existe. C'est pourquoi il estime qu'il est nécessaire de conserver les aides à l'arrêt définitif des navires de pêche, dès lors que cela permette d'adapter réellement chaque segment aux possibilités de pêche existantes.

1.4 De même, le CESE estime qu'il est nécessaire de garder les aides à l'arrêt temporaire de la flotte.

1.5 Le Comité considère comme essentielles les aides destinées à encourager les liens et les partenariats entre les scientifiques et les pêcheurs, à promouvoir le capital humain

et le dialogue social, à favoriser la diversification et la création d'emplois et à améliorer la sécurité à bord. En outre, il estime qu'il conviendrait de prévoir des mesures d'intégration des jeunes professionnels dans le secteur de la pêche pour résoudre le problème de la relève des générations et accorder davantage d'attention à la création d'emplois et à leur maintien.

1.6 Le CESE approuve les aides destinées à la mise en œuvre des mesures de conservation dans le cadre de la PCP, à la limitation de l'incidence de la pêche sur le milieu marin, à l'innovation, à la protection et au rétablissement de la biodiversité, à l'atténuation des changements climatiques, à l'amélioration de l'utilisation des captures indésirées et à l'augmentation de l'efficacité énergétique.

1.7 Le CESE se rallie aux mesures proposées en matière de pêche intérieure. Toutefois, il estime qu'il y a lieu d'introduire des mesures d'aide à la prévention des interactions entre, d'une part, l'aquaculture en eau douce et, d'autre part, l'agriculture dans la pêche en eau douce.

1.8 Le CESE soutient les mesures prévues pour le développement durable de l'aquaculture et des zones tributaires de la pêche, mais propose dans cet avis quelques améliorations qu'il considère importantes.

1.9 Le Comité accueille favorablement les mesures liées à la commercialisation et à la transformation. Cependant, il estime qu'il est nécessaire de maintenir les aides destinées à compenser les organisations de producteurs pour le stockage des produits

de la pêche jusqu'à la fin de la période d'application du FEAMP. De même, il juge indispensable de maintenir le mécanisme d'indemnité compensatoire pour les thons destinés à l'industrie de la transformation. D'autre part, il estime qu'il y a lieu d'ajouter les objectifs spécifiques suivants: le renforcement de la compétitivité de l'industrie de transformation; l'amélioration des conditions de santé publique et de la qualité des produits; la réduction de l'impact négatif sur l'environnement et l'augmentation de l'efficacité énergétique; une meilleure utilisation des espèces peu valorisées, des sous-produits et des déchets; le développement, la production et la commercialisation de nouveaux produits et l'utilisation de nouvelles technologies et méthodes de production innovantes; l'ouverture et le développement de marchés et l'amélioration des conditions de travail et de formation des travailleurs.

1.10 Le CESE accueille favorablement toutes les propositions relatives à la politique maritime intégrée (PMI).

2. Historique du dossier

2.1 La réforme de la PCP entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2013 ⁽¹⁾.

2.2 L'appui financier de la PCP en vigueur est fixé par le règlement (CE) n° 1198/2006 relatif au Fonds européen pour la pêche (FEP), dont la révision était prévue d'ici le 1^{er} janvier 2014.

2.3 Au cours de la période 2008-2010, la PMI a été financée par une série d'actions pilotes et d'activités préparatoires. La Commission a proposé un nouvel instrument financier pour la période 2012-2013.

2.4 La réforme de la PCP et le développement de la PMI seront assurés par le nouveau Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

3. Contexte de la proposition

3.1 Objectifs et priorités

3.1.1 De manière générale, la proposition ventile les aides qui relèvent de la "gestion partagée", la PCP principalement, et de la "gestion directe", à savoir la PMI et les mesures complémentaires de la PCP et de la PMI, tout en définissant les mesures financières de l'Union européenne pour la mise en œuvre:

- a) de la PCP;
- b) des mesures pertinentes relatives au droit de la mer;
- c) du développement durable des zones tributaires de la pêche et de la pêche dans les eaux intérieures;
- d) et de la PMI.

3.1.2 Concernant la définition de la "petite pêche côtière", le CESE réitère les propos exprimés dans son avis sur la réforme. Le CESE estime que cette définition ne tient pas compte de la

réalité de ce qu'est une flotte artisanale dans les différents États membres, et qu'elle fixe un critère unique et arbitraire susceptible de créer des situations discriminatoires. C'est pourquoi le CESE réclame des critères supplémentaires, dépassant celui de la dimension, qui pourraient être utilisés pour cerner ce type de pêche extrêmement diversifié, tels que, par exemple, le temps passé en mer, la distance de la côte, le type d'engin de pêche ou les liens avec les communautés locales. Par ailleurs, la définition de la petite pêche côtière devrait mentionner les filets-pièges.

3.1.3 Le CESE estime qu'il convient de clarifier les notions de "pêcheurs indépendants" et "salariés" afin de déterminer avec exactitude les bénéficiaires des différentes mesures du FEAMP, le terme "pêcheur" étant souvent utilisé en rapport avec des notions différentes: propriétaires de navires, pêcheurs indépendants non salariés, etc.

3.1.4 Le FEAMP a pour objectifs de:

- a) promouvoir une pêche et une aquaculture durables et compétitives;
- b) favoriser l'élaboration et la mise en œuvre de la PMI, de manière à compléter la politique de cohésion et la PCP;
- c) promouvoir le développement territorial équilibré et solidaire des zones tributaires de la pêche;
- d) contribuer à la mise en œuvre de la PCP.

3.1.5 Le CESE estime qu'il est fondamental de préciser que la pêche et l'aquaculture doivent être durables et compétitives du point de vue économique, social et environnemental.

3.1.6 De même, le CESE déplore l'absence, dans la description des objectifs et des priorités de l'Union, de référence spécifique aux secteurs de la commercialisation et de la transformation, ces secteurs constituant pourtant les destinataires des actions définies dans la proposition. À cet égard, le Comité regrette que la proposition ne prévoie pas dans ses objectifs le financement d'investissements visant à garantir la salubrité et la qualité des produits, à améliorer les conditions de travail et l'environnement commercial, et à soutenir le développement d'une base industrielle solide, innovante et durable, capable de générer de l'emploi et d'être compétitive sur le marché mondial.

3.1.7 Le champ d'application géographique de la proposition couvrira les opérations menées sur le territoire de l'Union, sauf dispositions expresses du règlement.

3.2 Recevabilité des demandes et opérations non admissibles

3.2.1 Seront déclarées irrecevables pendant une période définie les demandes introduites par des opérateurs responsables d'une irrégularité dans le cadre du FEP ou du FEAMP, ayant commis une infraction grave au titre du règlement sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN), figurant sur la liste des navires INN ou étant impliqués dans d'autres cas de non-respect des règles de la PCP, mettant en péril le développement durable des stocks concernés.

⁽¹⁾ Avis CESE, JO C 181 du 21.6.2012, pp. 183-195.

3.2.2 Les opérations suivantes ne sont pas admissibles au bénéfice de l'aide du FEAMP:

- a) les opérations qui augmentent la capacité de pêche du navire;
- b) la construction de nouveaux navires de pêche, la sortie de flotte ou l'importation de navires de pêche;
- c) l'arrêt temporaire des activités de pêche;
- d) la pêche à titre expérimental;
- e) le transfert de propriété d'une entreprise;
- f) le repeuplement direct, sauf si un acte juridique de l'Union le prévoit explicitement en tant que mesure de conservation ou en cas de repeuplement à titre expérimental.

3.2.3 Le CESE considère qu'il est nécessaire de conserver les aides à l'arrêt définitif des navires de pêche afin de pouvoir restructurer en profondeur la flotte de l'UE, dès lors que cela permette d'adapter réellement chaque segment aux possibilités de pêche dans le cadre d'une pêche durable sur le plan économique, social et environnemental. De même, il conviendrait de prévoir des mesures visant à compenser l'abandon de la profession en raison de la mise hors service des navires, par exemple des régimes de préretraite et des compensations forfaitaires.

3.2.4 Pour justifier la suppression de ces aides, la Commission déclare qu'elles n'ont pas permis de résoudre le problème de surcapacité de la flotte de l'UE. Pour ce faire, elle se base sur un rapport de la Cour des comptes, qui analyse si les mesures adoptées par l'UE ont contribué à adapter la capacité des flottes aux possibilités de pêche.

3.2.5 Néanmoins, le Comité constate que ledit rapport ne remet pas en question les aides à l'arrêt définitif, mais formule une série de recommandations à l'attention de la Commission et des États membres.

3.2.5.1 Le rapport recommande à la Commission d'adopter des mesures plus adaptées afin d'atteindre un équilibre entre la capacité et les possibilités de pêche, de fixer des limites à la capacité des flottes et de veiller à ce que les programmes de transfert des droits de pêche permettent de réduire la surcapacité.

3.2.5.2 Le rapport recommande aux États membres de veiller à ce que les mesures d'aide au financement d'investissements à bord n'augmentent pas la capacité, de faire en sorte que les programmes de démolition favorisent la pérennité des ressources halieutiques sélectionnées, et d'éviter l'octroi d'aides publiques destinées à la démolition de navires inactifs.

3.2.6 Pour résoudre ce problème de surcapacité, la Commission propose un système de concessions de pêche transférables.

Dans son avis sur la réforme, le CESE s'est opposé à ce système, soutenant qu'il conviendrait de conserver les aides à l'arrêt définitif afin de réduire l'éventuelle surcapacité.

3.2.7 D'autre part, le CESE estime qu'il est nécessaire de garder les aides à l'arrêt temporaire étant donné qu'elles permettent d'améliorer l'état des ressources, en particulier en ce qui concerne le repos biologique, tout en compensant partiellement l'absence de revenus pour les pêcheurs en période d'arrêt.

3.2.8 Les aides à l'arrêt temporaire se justifient entièrement en cas de:

- a) réduction considérable des quotas ou de l'effort de pêche dans le cadre des plans pluriannuels de gestion de la pêche;
- b) rupture ou cessation d'accords de pêche;
- c) catastrophes naturelles.

3.2.9 Le Comité estime que ces aides sont particulièrement indiquées pour préserver et renforcer le tissu socio-économique des régions fortement tributaires de la pêche, étant donné qu'elles s'adressent aussi bien aux armateurs qu'aux membres d'équipage des navires, tout en assurant la continuité de la pêche.

3.3 Ressources budgétaires en gestion partagée et en gestion directe

3.3.1 Les ressources budgétaires en gestion partagée s'élèveront à 5,520 milliards d'euros pour la période 2014-2020 et seront ventilées entre les États membres en fonction d'une série de critères objectifs définis dans la proposition. Les ressources en gestion directe, comprenant l'assistance technique, s'élèveront à 1,047 milliard d'euros.

3.3.2 Pour accéder au cofinancement prévu par le FEAMP, les États membres élaboreront leur propre programme opérationnel destiné à concrétiser les priorités fixées par l'UE. La Commission approuvera, au moyen d'actes d'exécution, les programmes opérationnels des États membres, ainsi que les modifications qui y seront apportées.

3.4 Mesures financées en gestion partagée

3.4.1 Développement durable de la pêche

3.4.1.1 L'aide relevant de ce chapitre contribue à la réalisation des priorités suivantes de l'UE:

- favoriser un secteur de la pêche innovant et compétitif;
- encourager une aquaculture durable et efficace dans l'utilisation des ressources.

3.4.1.2 À titre de condition générale, il est prévu que le propriétaire ayant bénéficié d'une aide permettant de réaménager les navires pratiquant la petite pêche côtière pour les réaffecter à des activités exercées en dehors de la pêche ou ayant reçu une aide au financement d'investissements à bord afin d'utiliser de façon optimale les captures indésirées provenant des stocks commerciaux et de valoriser la partie sous-utilisée des captures ne peut transférer le navire vers un pays tiers hors de l'Union pendant au moins cinq ans suivant la date du paiement effectif de l'aide au bénéficiaire.

3.4.1.3 Le CESE estime qu'il est nécessaire de reformuler le paragraphe 3.4.1.2 en précisant que les propriétaires des navires qui seraient exportés au cours de cette période de cinq ans à dater du paiement effectif de l'aide devront rembourser cette aide au *prorata temporis*.

3.4.1.4 **Innovation.** Le FEAMP peut soutenir les projets visant à mettre au point ou à introduire des produits, des procédés et des systèmes d'organisation et de gestion nouveaux ou sensiblement améliorés par rapport à l'état de la technique.

3.4.1.5 Le CESE estime qu'il convient d'expliquer plus en détail la notion d'"état de la technique" et rappelle que l'innovation couvre également les aspects sociaux.

3.4.1.6 Les opérations financées dans le cadre de la politique d'innovation doivent être menées en collaboration avec un organisme scientifique ou technique agréé par l'État membre qui validera les résultats de ces opérations.

3.4.1.7 Selon le CESE, les mesures prises dans le cadre de la politique d'innovation ne doivent pas toutes nécessairement être menées en coopération avec un organisme scientifique ou technique. L'amélioration des performances économiques des entreprises de pêche doit constituer une condition plus importante.

3.4.1.8 **Services de conseil.** Le FEAMP peut contribuer:

- aux études de faisabilité évaluant la viabilité des projets;
- à la communication d'avis professionnels sur les stratégies commerciales et de commercialisation.

3.4.1.9 La Commission propose que les études de faisabilité et les avis professionnels sur les stratégies commerciales et de commercialisation soient fournis par des organismes scientifiques ou techniques reconnus et que le montant forfaitaire ne dépasse pas 3 000 euros.

3.4.1.10 Le CESE estime qu'il devrait également être possible de consulter des sociétés privées pouvant élaborer et évaluer des stratégies commerciales et de commercialisation, et qu'il y a lieu de relever le montant maximal. En tout état de cause, il conviendrait de préciser la méthode employée pour fixer ce montant au moment de définir les critères de sélection des projets.

3.4.1.11 **Partenariats entre les scientifiques et les pêcheurs.** Le FEAMP peut contribuer:

- à la création d'un réseau composé d'organismes scientifiques indépendants et de pêcheurs ou d'organisations de pêcheurs;
- aux activités exercées par le réseau susmentionné.

3.4.1.12 Selon le CESE, il est essentiel d'encourager la collaboration entre scientifiques et pêcheurs.

3.4.1.13 **Promouvoir le capital humain et le dialogue social.** Le FEAMP peut contribuer:

- à l'apprentissage tout au long de la vie, à la diffusion des connaissances scientifiques et des pratiques innovantes, et à l'acquisition de nouvelles compétences professionnelles, en particulier celles liées à la gestion durable des écosystèmes marins, aux activités du secteur maritime, à l'innovation et à l'entrepreneuriat;
- au développement de la mise en réseau et à l'échange des expériences et des bonnes pratiques entre les parties prenantes, y compris les organisations encourageant l'égalité des chances entre les hommes et les femmes;
- à la promotion du dialogue social au niveau national, régional ou local, en y associant les pêcheurs et les autres parties prenantes concernées.

3.4.1.14 Le CESE reconnaît l'effort de la Commission visant à inclure des actions destinées à la promotion du capital humain et du dialogue social, la création d'emplois, la sécurité et la santé à bord des navires de pêche. Toutefois, il considère qu'il y a lieu de clarifier ou d'ajouter certains aspects. Premièrement, le CESE souligne que le dialogue social est un processus auquel les partenaires sociaux, à savoir les organisations patronales et syndicales, participent. C'est pourquoi il convient de supprimer l'expression "autres parties prenantes concernées" dans le dernier paragraphe susmentionné. Deuxièmement, le CESE considère qu'outre les "pêcheurs", il convient d'ajouter aux bénéficiaires de ces aides d'autres "opérateurs" afin que d'autres professionnels du secteur de la pêche réalisant des opérations auxiliaires (réparateurs d'engins de pêche, dockers, etc.) puissent également bénéficier de ces mesures. En outre, le CESE pense qu'il serait souhaitable d'encourager le cofinancement d'actions européennes réalisées par des organisations européennes du secteur, en particulier des séminaires d'information sur l'évolution de la PCP, afin de permettre aux partenaires sociaux de mieux comprendre la législation, de promouvoir le respect des normes et d'optimiser l'utilisation des fonds. Enfin, le CESE considère que le FEAMP devrait comprendre un appui financier pour l'éducation et la formation des pêcheurs afin de leur permettre de trouver du travail dans d'autres secteurs. Ce soutien financier devrait prévoir une compensation pour la perte de revenus subie au cours de la période de formation et d'éducation.

3.4.1.15 **Faciliter la diversification et la création d'emplois.** Le FEAMP peut contribuer:

- à la création d'entreprises en dehors des activités de la pêche;
- au réaménagement des navires pratiquant la petite pêche côtière pour les réaffecter à des activités exercées en dehors de la pêche.

3.4.1.16 Le CESE estime que la référence à la petite pêche côtière doit être supprimée afin d'encourager le réaménagement de tous les navires de pêche pour les réaffecter à des activités exercées en dehors de la pêche.

3.4.1.17 Le CESE relève l'absence d'aides à la création d'emplois dans le secteur de la pêche. Or, le Comité estime qu'une mesure d'intégration des jeunes professionnels dans le secteur de la pêche s'impose afin de résoudre en partie l'un de ses principaux problèmes, à savoir la relève des générations.

3.4.1.18 **Santé et sécurité à bord.** Le FEAMP peut octroyer une aide aux pêcheurs et aux propriétaires de navires de pêche une seule fois au cours de la période de programmation pour le même navire de pêche en soutenant des investissements à bord ou des investissements dans des équipements individuels, à condition que ces investissements aillent au-delà des normes imposées par le droit national ou le droit de l'Union.

3.4.1.19 Le CESE considère qu'il est souhaitable de ne pas faire uniquement référence aux investissements à bord, afin de permettre aux pêcheurs à pied et aux travailleurs auxiliaires de bénéficier de cette aide. En outre, ces mesures devraient également avoir pour objectif l'amélioration générale des conditions à bord, à savoir la prévention des risques professionnels, l'amélioration des conditions de travail, d'hygiène, etc., mais aussi la réalisation d'études afin d'analyser la viabilité de ces investissements.

3.4.1.20 Par ailleurs, la fréquence d'octroi de ces aides ne devrait pas être limitée à une fois par période de programmation.

3.4.1.21 Aide aux systèmes de concessions de pêche transférables de la PCP. La Commission propose d'octroyer des aides afin d'établir ou de modifier les systèmes de concessions de pêche transférables prévus par la PCP. Le CESE considère que l'octroi de ces aides est approprié si ce système est finalement intégré à la PCP.

3.4.1.22 Le FEAMP prévoit des aides à la mise en œuvre des mesures de conservation dans le cadre de la PCP afin de limiter l'incidence de la pêche sur le milieu marin, d'élaborer de nouvelles techniques visant à conserver les ressources biologiques marines, et de protéger et rétablir la biodiversité et les écosystèmes marins dans le cadre d'activités de pêche durables. Le CESE approuve ces mesures, tout en soulignant la reconnaissance et l'importance du rôle des pêcheurs en matière de propre et de conversation du milieu marin.

3.4.1.23 **Atténuation des changements climatiques.** Afin d'atténuer les effets des changements climatiques, le FEAMP peut soutenir les investissements à bord visant à réduire l'émission de polluants ou de gaz à effet de serre, ainsi que les audits et les programmes en matière d'efficacité énergétique. En revanche, la Commission propose de supprimer les aides au remplacement ou à la modernisation des moteurs principaux ou auxiliaires.

3.4.1.24 Selon le CESE, il convient d'accorder des aides au remplacement ou à la modernisation des moteurs qui n'augmentent pas la capacité des navires. Dans le cas contraire, la

sécurité des navires et de l'équipage serait mise en péril, l'efficacité énergétique ne pourrait être améliorée et la pollution ne serait pas réduite.

3.4.1.25 **Qualité des produits et utilisation des captures indésirées.** Le FEAMP peut soutenir les investissements à bord afin d'améliorer la qualité du poisson capturé et l'utilisation des captures indésirées. Cette aide est octroyée une seule fois au cours de la période de programmation pour le même navire de pêche ou le même bénéficiaire. En outre, le FEAMP peut soutenir les investissements permettant d'améliorer l'infrastructure des ports de pêche, des sites de débarquement et des abris afin d'augmenter l'efficacité énergétique, protéger l'environnement, renforcer la sécurité et la qualité des conditions de travail, et afin de construire des abris ou de les moderniser pour améliorer la sécurité des pêcheurs.

3.4.1.26 Le CESE souscrit aux mesures susmentionnées concernant les ports de pêche, les sites de débarquement et les abris, pour autant qu'elles se traduisent en aides au stockage, à la vente à la criée des produits de la pêche, aux opérations de soutage, à l'approvisionnement des navires (eau, glace, électricité, etc.) et à la gestion informatisée des halles de criée.

3.4.1.27 **Pêche dans les eaux intérieures.** Afin de réduire l'incidence de la pêche dans les eaux intérieures sur l'environnement et d'améliorer l'efficacité énergétique, la qualité du poisson débarqué, la sécurité, et les conditions de travail, le FEAMP peut soutenir les navires de pêche opérant dans les eaux intérieures. Par ailleurs, il appuie la diversification chez les pêcheurs en eaux intérieures et leur participation à la gestion, au rétablissement et à la surveillance des sites NATURA 2000. Le CESE se rallie aux mesures proposées, bien que, conformément à son avis sur la réforme de la PCP, il estime que la Commission devrait prévoir des mesures d'aide à la prévention des interactions entre, d'une part, l'aquaculture en eau douce et l'agriculture et, d'autre part, la pêche en eau douce.

3.4.1.28 Dans les régions les plus septentrionales de l'UE, au cours de périodes qui peuvent durer jusqu'à six mois, la pêche hivernale sous la glace est pratiquée aussi bien dans les lacs que dans les zones côtières. Les motoneiges et l'équipement spécifique à la pêche hivernale devraient être admissibles au bénéfice de l'aide du FEAMP.

3.4.2 Développement durable de l'aquaculture

3.4.2.1 L'aide relevant de ce chapitre contribue à la réalisation des priorités suivantes de l'UE:

- favoriser une aquaculture innovante, compétitive et fondée sur les connaissances;
- encourager une aquaculture durable et efficace dans l'utilisation des ressources.

3.4.2.2 Le CESE approuve l'aide apportée aux entreprises aquacoles indépendamment de leur dimension (microentreprises, PME ou grandes entreprises), bien qu'il considère la réduction prévue pour les grandes entreprises aquacoles à l'annexe I inappropriée.

3.4.2.3 Le texte propose des aides à l'innovation et aux investissements dans l'aquaculture off-shore et non alimentaire afin d'encourager des formes d'aquaculture offrant un fort potentiel de croissance, de permettre de transformer, commercialiser et vendre en direct sa propre production aquacole, de mettre en place des services de gestion, de remplacement et de conseil pour les exploitations aquacoles, et de promouvoir le capital humain et la mise en réseau.

3.4.2.4 Le Comité appuie ces propositions. Néanmoins, en ce qui concerne le dernier point, le CESE propose, dans le but de favoriser l'activité des travailleurs en entreprises aquacoles, des aides spécifiques visant à améliorer les conditions de santé et de sécurité des travailleurs dans les fermes aquacoles en mer, les navires auxiliaires destinés à soutenir l'aquaculture et les fermes aquacoles situées à terre.

3.4.2.5 Le CESE suggère de permettre également aux entreprises de grande taille d'accéder aux aides à la formation permanente, à la diffusion des connaissances scientifiques et des pratiques innovantes, etc. En effet, compte tenu de l'importance de ces mesures, aucune restriction liée à la taille des entreprises ne devrait être appliquée. Il considère toutefois qu'il convient de donner la priorité aux petites et moyennes entreprises.

3.4.2.6 Afin d'augmenter le potentiel des sites aquacoles, le FEAMP peut soutenir la définition et la cartographie des zones les plus appropriées, l'amélioration des infrastructures et les actions adoptées en vue d'éviter de graves dommages à l'aquaculture.

3.4.2.7 Le CESE estime qu'il est nécessaire d'octroyer des aides aux investissements permettant d'améliorer l'infrastructure des ports d'attache des navires d'aquaculture marine ou les sites de débarquement, y compris les investissements dans les installations de collecte de déchets et de déchets marins.

3.4.2.8 Promotion de l'établissement de nouvelles entreprises aquacoles. Le FEAMP peut soutenir la création de microentreprises aquacoles par de nouveaux exploitants, pour autant qu'ils possèdent des compétences et des qualifications professionnelles adéquates, créent pour la première fois une microentreprise en tant que dirigeants et présentent un plan d'entreprise pour le développement de leurs activités aquacoles.

3.4.2.9 Le CESE propose que les aides de ce type visent la création nette d'emplois pour toute entreprise aquacole, qu'elle soit nouvelle ou non.

3.4.2.10 Le FEAMP peut soutenir certains investissements afin de promouvoir une aquaculture offrant un haut niveau

de protection environnementale. Le CESE estime qu'il conviendrait, de même que pour la pêche, d'inclure les aides aux investissements visant à réduire les émissions de polluants ou de gaz à effet de serre, et les audits et les programmes en matière d'efficacité énergétique.

3.4.2.11 En outre, des aides pourront être affectées à la conversion aux systèmes de gestion et d'audit environnementaux et à l'aquaculture biologique, aux activités aquacoles fournissant des services environnementaux, aux mesures de santé publique et aux mesures relatives à la santé et au bien-être des animaux.

3.4.2.12 Le CESE pense que la santé animale est essentielle à la pérennité du secteur aquacole et il estime donc nécessaire de renforcer le soutien du FEAMP dans ce domaine. À cet égard, il propose la création et la mise en place de groupements de défense sanitaire (GDS) dans l'aquaculture, à l'instar de l'élevage où ces groupes se sont avérés très efficaces.

3.4.2.13 La proposition a prévu la possibilité d'accorder une aide destinée à l'acquisition d'une assurance des élevages aquacoles couvrant certaines pertes. Selon le CESE, il convient d'inclure les dépenses résultant de la collecte et de la destruction des animaux morts de causes naturelles, à la suite d'accidents, etc., ainsi que celles résultant de l'abattage et de l'enfouissement sur sa propre exploitation pour des raisons de santé animale et moyennant autorisation administrative préalable.

3.4.3 Développement durable des zones tributaires de la pêche

3.4.3.1 Les aides prévues dans ce domaine permettront d'atteindre l'objectif prioritaire de l'UE visant à promouvoir le développement territorial équilibré et solidaire des zones tributaires de la pêche en favorisant la création d'emplois et la cohésion territoriale. Seront admissibles au bénéfice de l'aide les zones inférieures au niveau NUTS 3⁽²⁾.

3.4.3.2 Selon le CESE, exclure les villes côtières de plus de 100 000 habitants de ce type d'aide constitue une discrimination, les navires étant basés dans les ports de pêche indépendamment du nombre d'habitants de ces villes.

3.4.3.3 La Commission propose de mettre à jour et de renforcer les groupes d'action locale de la pêche (GALP), qui proposent une stratégie de développement local intégré et reflètent largement la composition socio-économique de la zone en représentant de manière équilibrée les principales parties prenantes, y compris les secteurs privé et public et la société civile.

3.4.3.4 Afin de pouvoir évaluer objectivement le résultat des travaux réalisés par les groupes susmentionnés, dont le but est de dynamiser les zones côtières, le CESE estime qu'il est primordial que la Commission procède à cette évaluation avant de permettre que les aides prévues dans ce domaine soient couvertes par les nouveaux fonds.

(2) Voir le règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) JO L 154 du 21.6.2003, p. 1.

3.4.4 Commercialisation et transformation

3.4.4.1 La Commission propose des mesures liées à la commercialisation et à la transformation, en particulier en matière de préparation et de mise en œuvre des plans de production et de commercialisation des organisations de producteurs.

3.4.4.2 Si le CESE soutient cette mesure qui contribuera à la pérennité des ressources et à la compétitivité des entreprises, il estime que l'introduction d'un mécanisme de flexibilité des plans s'impose, étant donné que nous évoluons sur un marché mondialisé où les conditions de l'offre et de la demande sont susceptibles de changer à tout moment.

3.4.4.3 La proposition prévoit des aides pour les organisations de producteurs afin de compenser le stockage des produits de la pêche énumérés à l'annexe II du règlement de l'OCM (organisation commune des marchés). L'aide diminuera progressivement, pour être entièrement supprimée en 2019.

3.4.4.4 Le CESE désapprouve la diminution progressive de ces aides jusqu'à leur suppression en 2019, dans la mesure où elles permettent de stabiliser les marchés. Dès lors, elles devraient être maintenues jusqu'en 2020.

3.4.4.5 Le Comité a constaté la disparition de l'indemnité compensatoire pour les thons destinés à l'industrie de la transformation, mécanisme prévu jusqu'à ce jour par l'OCM.

3.4.4.6 Ce mécanisme sert de contrepartie à la suspension totale et définitive des droits du tarif douanier commun pour les thonidés issus de pays tiers et destinés à l'industrie de la transformation. Selon le Comité, la suppression de cette indemnité nuirait à la production de l'Union européenne, qui serait confrontée à la concurrence de produits soumis à des critères hygiéniques et sanitaires inférieurs. Par conséquent, le CESE demande le maintien de ce mécanisme d'indemnité compensatoire.

3.4.4.7 Selon le CESE, l'aide au stockage privé envisagée par la proposition ne garantit pas de revenus équitables aux producteurs de thonidés et ne permet pas non plus de compenser une perte de revenus en cas de baisse des prix du thon sur le marché de l'UE, objectif à l'origine de la mise en place du système d'indemnité compensatoire.

3.4.4.8 La proposition prévoit des aides destinées à soutenir des mesures de commercialisation.

3.4.4.9 Le CESE estime que ces aides devraient également porter sur la conception et le lancement de campagnes de communication visant à améliorer l'image de la pêche et de l'aquaculture. Par ailleurs, le CESE propose d'ajouter de nouveaux paragraphes, par exemple sur l'organisation et la participation à des salons et des manifestations commerciales,

des activités qui facilitent l'accès aux innovations des entreprises, ainsi que des activités de formation sur des techniques plus avancées, des processus ou des systèmes d'organisation nouveaux ou améliorés.

3.4.4.10 Étant donné l'importante contribution des organisations interprofessionnelles à la promotion et à l'amélioration de la commercialisation des produits, le Comité est d'avis qu'il conviendrait non seulement d'appuyer la création de ces organisations, mais aussi de soutenir leur fonctionnement afin qu'elles puissent s'acquitter de leurs missions.

3.4.4.11 Par ailleurs, le FEAMP peut soutenir les investissements dans la transformation des produits. Le Comité estime qu'il y a lieu d'ajouter les objectifs spécifiques suivants: le renforcement de la compétitivité de l'industrie de transformation; l'amélioration des conditions de santé publique et de la qualité des produits; la réduction de l'impact négatif sur l'environnement et l'augmentation de l'efficacité énergétique; une meilleure utilisation des espèces peu valorisées, des sous-produits et des déchets; le développement, la production et la commercialisation de nouveaux produits et l'utilisation de nouvelles technologies et méthodes de production innovantes; l'ouverture et le développement de marchés et l'amélioration des conditions de travail et de formation des travailleurs.

3.4.5 Régions ultrapériphériques

3.4.5.1 La proposition prévoit de compenser les surcoûts engendrés par certains produits de la pêche et de l'aquaculture provenant de régions ultrapériphériques, à savoir des Açores, de Madère, des îles Canaries, de la Guyane et de la Réunion. Le Comité est d'avis que la Commission devrait fournir les calculs détaillés à la base de la ventilation du budget entre les régions ultrapériphériques et expliquer pourquoi le budget destiné aux îles Canaries a été réduit, alors que ceux affectés aux autres régions ont été augmentés.

3.4.6 Mesures d'accompagnement de la PCP

3.4.6.1 Le FEAMP peut soutenir la mise en œuvre du régime de contrôle, d'inspection et d'exécution de l'Union, ainsi que la collecte, la gestion et l'utilisation de données primaires biologiques, techniques, environnementales et socio-économiques, conformément au règlement relatif à la PCP. Selon le CESE, ces aides sont primordiales pour garantir le contrôle et la collecte de données dans l'ensemble de l'UE, y compris celles qui concernent les inspections du travail.

3.4.6.2 Pour la plupart des mesures susmentionnées, la proposition prévoit que l'aide est octroyée une seule fois au cours de la période de programmation pour le même navire de pêche. Cette restriction devrait être supprimée.

3.4.6.3 Le CESE recommande de se pencher sur la création d'un "fonds de crise" qui permettrait de faire face aux besoins ponctuels du secteur et de mettre en œuvre des mesures de crise flexibles en cas de situations exceptionnelles, telles que la reconversion des navires à la suite de la suspension ou du non-renouvellement d'accords de pêche, une augmentation soudaine des frais de fonctionnement, des catastrophes naturelles, etc.

3.5 Mesures financées en gestion directe

3.5.1 Politique maritime intégrée

3.5.1.1 La proposition prévoit une série d'aides pour contribuer au développement et à la mise en œuvre de la PMI de l'UE, afin de favoriser la gouvernance intégrée des affaires maritimes et côtières, de contribuer au développement d'initiatives intersectorielles qui apportent un bénéfice mutuel aux différents secteurs maritimes et aux différentes politiques sectorielles, de soutenir la croissance économique durable, l'emploi, l'innovation et les nouvelles technologies dans des secteurs maritimes émergents et futurs dans les régions côtières, et de promouvoir la protection du milieu marin, notamment sa biodiversité, et les zones marines protégées, ainsi que l'utilisation durable des ressources marines et côtières. Le CESE accueille favorablement les mesures proposées.

3.5.1.2 En outre, une série d'aides visent à faciliter la mise en œuvre de la PCP et de la PMI, notamment en ce qui concerne les avis scientifiques au titre de la PCP, les mesures spécifiques de contrôle et d'exécution au titre de la PCP, les contributions volontaires à des organisations internationales, les conseils consultatifs, les règles concernant les informations sur le marché et les activités de communication. Le Comité considère qu'il s'agit là de mesures appropriées.

3.5.1.3 Le CESE admet le rôle fondamental joué par les conseils consultatifs régionaux en tant qu'organes consultatifs de la Commission qui abordent les différentes questions relatives à la PCP et associent toutes les parties prenantes. C'est pourquoi il importe que cette aide soit suffisamment élevée pour pouvoir assurer le bon fonctionnement de ces organes, de façon à garantir la participation de l'ensemble de leurs membres, y compris les scientifiques.

3.5.1.4 Le CESE estime que le FEAMP devrait financer le futur conseil sectoriel sur l'emploi et les compétences, créé

dans le cadre des objectifs de la réforme de la PCP, de la stratégie Europe 2020 et de la communication intitulée "Des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux" ⁽³⁾. En outre, il considère qu'il conviendrait de maintenir le financement du Comité consultatif de la pêche et de l'aquaculture de l'UE. En cas de suppression de ce comité, le CESE plaide pour la création d'un conseil consultatif sur l'industrie, le marché et les affaires générales.

3.5.1.5 Concernant les informations sur le marché, le Comité salue toute aide destinée à la diffusion et au développement d'informations sur le marché des produits de la pêche et de l'aquaculture.

3.5.2 Assistance technique

3.5.2.1 La proposition prévoit que le FEAMP soutienne des mesures d'assistance technique à l'initiative de la Commission pour l'application d'accords de pêche durable et la participation de l'Union aux organisations régionales de gestion des pêches, ainsi que la mise en place d'un réseau européen de GALP. Le Comité considère qu'il s'agit là de mesures essentielles.

3.6 Mise en œuvre

3.6.1 Enfin, la proposition décrit de manière exhaustive la mise en œuvre des programmes d'aide en gestion partagée et en gestion directe, tout en définissant les mécanismes de mise en œuvre, les systèmes de gestion et de contrôle des États membres et de la Commission, ainsi que le suivi, l'évaluation, l'information et la communication.

3.6.2 Le CESE approuve les mécanismes de mise en œuvre en gestion partagée et en gestion directe dans la mesure où ils exploitent l'expérience de la Commission en matière de procédures de mise en marche, de mise en œuvre, de suivi et de clôture des programmes d'aide prévus par la PCP et la PMI.

Bruxelles, le 11 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽³⁾ Voir l'avis du CESE sur la "Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux – Anticiper et faire coïncider les compétences requises et les besoins du marché du travail" COM(2008) 868 final JO C 128 du 18.5.2010, p. 74.

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 promotion et l'information en faveur des produits agricoles: une stratégie à forte valeur ajoutée européenne pour promouvoir les saveurs de l'Europe»

COM(2012) 148 final

(2012/C 299/25)

Rapporteur: **M. KRAUZE**

Le 30 mars 2012, 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 sur la promotion et l'information en faveur des produits agricoles: une stratégie à forte valeur ajoutée européenne pour promouvoir les saveurs de l'Europe"

COM(2012) 148 final.

La section spécialisée "Agriculture, développement rural, environnement", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 11 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 136 voix pour, 1 voix contre et 10 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Des programmes d'information et de promotion, qui expliquent aux consommateurs les normes de qualité élevées, en matière de bien-être animal et de production, des produits agricoles de l'UE et stimulent les exportations, ont un rôle essentiel à jouer pour aider les producteurs et travailleurs européens à répondre aux défis d'un monde soumis à une concurrence toujours plus vive et à occuper une bonne position sur le marché.

1.2 Comme il l'a déjà déclaré dans son précédent avis sur le document COM(2011) 436 final ⁽¹⁾, le CESE soutient les deux objectifs fondamentaux de la nouvelle politique de promotion, conçus en fonction du marché cible: d'un côté, l'information et la sensibilisation des consommateurs sur le marché de l'UE; de l'autre, la promotion des exportations sur le marché extérieur.

1.3 Au sein du cadre financier pluriannuel 2014-2020, il est nécessaire de définir de nouvelles ressources complémentaires aptes à répondre aux nouvelles crises ou aux situations d'urgence qui pourraient toucher le secteur et pour lesquelles les crédits de la PAC destinés à la politique de promotion et d'information seraient insuffisants. Le CESE juge indispensable d'augmenter le budget destiné aux actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles sur le marché intérieur et dans les pays tiers.

1.4 Le CESE estime que la Commission devrait élaborer des lignes directrices claires pour les États membres concernant les

candidats à des programmes au niveau national, multi-pays ou des pays-tiers. Il y a lieu d'améliorer l'évaluation des programmes en recourant à un système d'évaluation précis comportant des indicateurs spécifiques. Il est essentiel d'avoir une plus grande transparence dans la sélection des programmes et la définition des programmes prioritaires, au niveau national et européen. Pour simplifier la procédure, il serait souhaitable que les candidatures à des programmes multi-pays soient directement soumises à la Commission. La priorité devrait être accordée à des programmes multi-pays couvrant une vaste gamme de produits, au moyen d'un système de financement plus avantageux où le cofinancement de l'UE représenterait jusqu'à 60 %.

1.5 Il est souhaitable d'introduire davantage de flexibilité afin de permettre aux programmes d'être adaptés à des conditions de marché changeantes pendant la phase de mise en œuvre. Le CESE est favorable à la proposition de présenter un programme cadre pluriannuel, avec des informations détaillées uniquement pour la première année d'exécution, pour les cas où les programmes en question sont précédés d'analyses de marché et d'études d'impact, ce qui permet un réajustement des plans pour les années suivantes.

1.6 Le CESE souligne que la législation sur la promotion devrait clarifier le rôle des marques et l'équilibre qu'il peut y avoir entre la promotion générique et la promotion de marques privées. Il convient d'étudier l'idée fondamentale de promouvoir les produits de l'UE au moyen de marques spécifiques. Il y a lieu d'autoriser la mention de l'origine du produit même dans le cas de produits ne bénéficiant pas d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégée. La notion de produits d'origine de l'UE pourrait être véhiculée par des slogans généraux ne mettant pas en péril le droit des consommateurs à être dûment informés.

⁽¹⁾ CESE 1859/2011, JO C 43, 15.2.2012, pp. 59-64.

1.7 Concernant le slogan européen commun pour les actions de commercialisation sur le marché extérieur, il semble logique de transmettre un message unifié, regroupant et couvrant sous une même égide tous les produits européens. Il importe d'envoyer au consommateur un message clair et facile à reconnaître.

1.8 Le CESE, en vue de simplifier les procédures, préconise une liste de produits éligibles unique. Il convient d'étendre cette liste pour permettre la promotion de produits qui véhiculent le message de qualité de la production européenne dans le cadre d'autres systèmes de qualité, par exemple nationaux, régionaux ou liés à la production biologique.

1.9 Le CESE juge essentiel de créer un réseau européen d'échange de bonnes pratiques entre professionnels, afin de mettre en place des programmes et campagnes de promotion multi-pays bien structurés et coordonnés, y compris au moyen de nouvelles technologies. Il conviendrait par ailleurs d'étudier la possibilité de recourir aux nouvelles technologies pour mettre en contact les consommateurs et les producteurs. Il sera nécessaire d'empêcher que ces mécanismes ne causent une distorsion du marché ou de la concurrence.

2. Contenu essentiel de la communication

2.1 Pour atteindre les objectifs de la stratégie "Europe 2020", il faut soutenir une forme d'agriculture garante de sécurité alimentaire, d'utilisation durable des ressources naturelles et de dynamisme pour les zones rurales, mais aussi source de croissance et d'emplois. Une politique de promotion efficace est une condition nécessaire pour atteindre ces objectifs.

2.2 Le cofinancement des programmes de promotion est assuré avec une contribution maximale de 50 % de l'Union, de 20 % minimum des organisations professionnelles, le reste étant fourni par l'État membre concerné. Toutefois, jusque-là, les programmes soumis dans les pays hors UE manquent souvent d'ambition, avec un impact moindre et décalé dans le temps.

2.3 La communication de la Commission expose les déficiences des actions de promotion existant actuellement, à savoir par exemple les formalités administratives, le déséquilibre des mesures adoptées et les obstacles freinant les avancées. Elle formule ensuite des suggestions sur la manière d'aborder ces problèmes et de valoriser l'image des produits agricoles européens.

2.4 La communication fixe les objectifs suivants pour la future politique de promotion:

- plus de valeur ajoutée européenne;
- une politique plus attractive et sûre de son impact;
- "gestion unique"; et
- plus de synergies entre les différents instruments de promotion.

2.5 La Commission définit des orientations pour la politique de promotion.

2.5.1 Un champ d'application plus attractif

— Le champ d'application des initiatives pourrait être élargi au-delà des organisations professionnelles pour inclure des entreprises privées lorsqu'elles proposent une forte valeur ajoutée pour l'Union européenne.

— Il est proposé d'avoir une liste de produits éligibles unique, présentant le plus de cohérence possible avec la liste des produits couverts par la politique de qualité. Les actions pourraient porter sur des messages thématiques et recourir largement aux nouvelles technologies pour permettre l'échange de bonnes pratiques et faciliter la vente des produits.

— Pour développer une image européenne des produits agricoles et alimentaires, il conviendrait que chaque action d'information et de consultation comprenne la mention de l'origine européenne du produit. Il sera encore possible de conserver l'appellation d'origine protégée (AOP) et l'indication géographique protégée (IGP) comme indication principale.

— L'analyse d'impact devrait examiner la possibilité de réaliser, sur le marché extérieur, des programmes mixtes qui comprendraient une section générique et une section commerciale où les marques privées pourraient être présentes.

— Le soutien à la promotion des signes européens de qualité (par exemple le logo AOP, IGP et STG) sera renforcé.

2.5.2 Un champ d'activité élargi

— Un nouveau type d'activité devrait être proposé, offrant du support technique dans le but d'aider les opérateurs du marché à participer aux programmes cofinancés, à réaliser des campagnes efficaces ou à développer leurs activités à l'exportation.

2.5.3 Des modes d'intervention revus

— Cette révision concerne les programmes multi-pays, qui à l'heure actuelle n'obtiennent pas les résultats escomptés. Les missions à haut-niveau dans les pays-tiers, avec la participation du commissaire chargé de l'agriculture et du développement rural, et la participation de la Commission à des foires internationales seront maintenues.

2.5.4 La promotion et la crise

— En raison des contraintes liées au cadre financier 2014-2020, il sera plus difficile de mobiliser des crédits additionnels pour des actions d'information et de promotion destinées à répondre aux crises. Une décision s'impose quant à savoir si le financement de la réponse au niveau de l'Union en cas de crise doit dépendre de la future politique de promotion ou des mesures horizontales au titre de la PAC.

2.5.5 Une gestion simplifiée et optimisée

- Le suivi et la gestion des programmes devraient être plus simples, plus souples et plus opérationnels.

2.5.6 Une plus grande cohérence entre les actions d'information et de promotion

- Les mesures conduites sous le régime de promotion et les autres actions dans ce domaine seront en meilleure harmonie entre elles ainsi qu'avec la politique agricole commune.

3. Analyse de la proposition et observations du Comité

3.1 Des avis antérieurs du CESE faisaient observer que face aux défis que la politique agricole européenne doit affronter, il est de plus en plus important de promouvoir les produits agro-alimentaires de l'UE, afin de contribuer à les positionner en tant que produits à haute valeur ajoutée et de maintenir la position prépondérante de l'UE en tant que fournisseur de denrées alimentaires ⁽²⁾.

3.2 Le CESE souligne l'importance des deux objectifs de la nouvelle politique européenne pour ce secteur: d'un côté, l'information et la sensibilisation des consommateurs en matière de normes de qualité élevées et de haute valeur ajoutée des produits sur le marché de l'UE, insistant sur la solidité accrue des garanties s'agissant des méthodes de production, d'étiquetage, de traçabilité et de sécurité alimentaire, ainsi que d'exigences plus strictes en matière d'environnement, de bien-être animal et de respect des droits des travailleurs; et, d'un autre côté, la promotion des exportations sur le marché extérieur, en insistant sur la qualité, la valeur nutritionnelle et gastronomique, la compatibilité avec le développement durable et la sécurité des produits agricoles européens.

3.3 Le CESE souscrit à l'intention de la Commission de réviser la politique actuelle de l'UE en matière d'activités d'information et de promotion, afin de la rendre plus efficace, mieux ciblée et plus ambitieuse.

3.4 Le CESE est globalement favorable aux propositions et orientations fixées par la Commission dans sa communication concernant la future politique de promotion des produits agricoles dans le but d'améliorer la compétitivité du secteur et de mieux faire connaître les normes élevées du modèle agroalimentaire européen.

3.5 Le CESE remarque que la communication de la Commission ne fait aucune référence à des dispositions concernant un mécanisme automatique ou semi-automatique qui pourrait aider les économies touchées par une crise alimentaire à se redresser, et qui serait tout à la fois rapide, efficace, systématique et effectif. Tout en reconnaissant les limites imposées par la crise financière actuelle, le CESE juge indispensable d'augmenter le budget destiné aux actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles sur le marché intérieur et dans les pays tiers. Au sein du cadre financier pluriannuel 2014-2020, il est nécessaire de définir en temps utile de nouvelles ressources complémentaires aptes à répondre aux nouvelles crises et aux situations

d'urgence qui pourraient toucher le secteur et pour lesquelles les crédits de la PAC destinés à la politique de promotion et d'information seraient insuffisants.

3.6 Le CESE souligne que les programmes doivent présenter une approche européenne et fondée sur la valeur ajoutée, y compris un accent mis sur la création d'emplois, et estime que la Commission devrait élaborer des lignes directrices claires pour les États membres concernant les candidats à des programmes au niveau national, multi-pays ou des pays-tiers. Il y a lieu d'améliorer l'évaluation des programmes en recourant à un système d'évaluation précis comportant des indicateurs spécifiques. Il est essentiel d'avoir une plus grande transparence dans la sélection des programmes et la définition des programmes prioritaires, au niveau national et européen. Pour simplifier les procédures, il serait souhaitable que les candidatures à des programmes multi-pays soient directement soumises à la Commission, et que les processus de sélection soient accélérés tant au niveau national qu'à celui de l'UE.

3.7 S'agissant de la possibilité d'élargir l'éventail des bénéficiaires des programmes de promotion, le CESE estime que la priorité devrait être accordée aux organisations professionnelles du secteur agroalimentaire, dans la mesure où ce sont elles qui mettent les entreprises en contact et cofinancent les opérations. Tous les autres bénéficiaires devraient être approuvés uniquement sur recommandation d'organisations professionnelles sectorielles.

3.8 Toute organisation professionnelle sectorielle proposant un programme devrait avoir la possibilité d'agir en tant que gestionnaire de projet, à titre individuel ou en coopération, suivant l'envergure de l'initiative et des capacités et de l'expertise à sa disposition. Il faudrait envisager la possibilité de permettre aux petites associations sectorielles des nouveaux États membres de soumettre leur candidature à des programmes de promotion en tant que bénéficiaires ou organes exécutifs, dans la mesure où ce sont elles qui ont la meilleure connaissance de leurs produits traditionnels et sont les plus aptes à les promouvoir.

3.9 Le CESE, en vue de simplifier les procédures, préconise une liste de produits éligibles unique. Il convient d'étendre la liste des produits concernés par la législation pour permettre la promotion de tous les produits qui véhiculent ou peuvent renforcer le message de qualité de la production européenne. Pour les produits avec une forte identité nationale, il pourrait être avantageux et devrait être possible d'indiquer l'origine nationale, même s'ils ne bénéficient pas d'une AOP ou d'une IGP. Toutefois, le CESE estime qu'il convient de trouver un équilibre entre les modalités de mise en œuvre de ces propositions et la nécessité de promouvoir avant tout les produits de l'UE.

3.10 Le CESE soutient la proposition de créer une plateforme européenne d'échange de bonnes pratiques entre professionnels concernant l'élaboration et la mise en place de campagnes de promotion multi-pays bien structurées et coordonnées, y compris en recourant aux nouvelles technologies, qui peuvent être un outil intéressant en l'espèce. Il sera nécessaire d'empêcher que ces mécanismes ne causent une distorsion du marché ou de la concurrence.

⁽²⁾ CESE, JO C 43, 15.2.2012, p. 59-64.

3.11 En ce qui concerne les manières d'améliorer les programmes de qualité et les concevoir de sorte à ce qu'ils couvrent plusieurs pays, le CESE est d'accord pour que ces programmes multi-pays soient prioritaires, dans la mesure où ils apportent une véritable dimension européenne et ont besoin du soutien de l'UE. Le CESE suggère que la Commission augmente sa contribution tout particulièrement lorsque les programmes concernent des marchés émergents.

3.12 Le CESE est favorable à la proposition de permettre aux promoteurs de programmes de ne fournir des informations détaillées que pour la première année d'exécution, pour les cas où les programmes en question sont précédés d'analyses de marché et d'études d'impact établissant les possibilités de réalisation des objectifs, et de ne présenter que par la suite le contenu détaillé pour les années suivantes. Cela rendrait les programmes plus flexibles et leur permettrait de réagir aux signaux du marché.

3.13 En plus des systèmes européens de qualité alimentaire AOP, IGP et STG cités dans la communication, il convient

d'envisager d'autres systèmes de qualité, liés par exemple à la production biologique et à la qualité régionale.

3.14 Le CESE estime que la législation sur la promotion devrait clarifier le rôle des marques et l'équilibre qu'il peut y avoir entre la promotion générique et la promotion de marques privées, notamment dans les pays extérieurs à l'UE. Cela contribuerait à l'efficacité des campagnes de promotion (impact accru sur les importateurs et les consommateurs) et inciterait davantage les entreprises à participer, sachant que ce sont elles qui, en dernière analyse, cofinancent ces actions. Afin de disposer d'une information complète et transparente, il convient d'autoriser la mention de l'origine du produit même dans le cas de produits ne bénéficiant pas d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégée. La notion de produits d'origine de l'UE pourrait être véhiculée par des slogans généraux ne mettant pas en péril le droit des consommateurs à être correctement informés.

3.15 Concernant la simplification, il convient d'appuyer l'idée de faire converger le budget des différents programmes de promotion.

Bruxelles, le 11 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1098/2007 du 18 septembre 2007 établissant un plan pluriannuel applicable aux stocks de cabillaud de la mer Baltique et aux pêcheries exploitant ces stocks»

COM(2012) 155 final – 2012/0077 COD

(2012/C 299/26)

Rapporteur unique: **M. Seppo KALLIO**

Le Parlement européen, en date du 18 avril 2012, et le Conseil, en date du 24 avril 2012, ont décidé, conformément à l'article 43, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1098/2007 du 18 septembre 2007 établissant un plan pluriannuel applicable aux stocks de cabillaud de la mer Baltique et aux pêcheries exploitant ces stocks"

COM(2012) 155 final – 2012/0077 COD

La section spécialisée "Agriculture, développement rural, environnement", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 11 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 141 voix pour, aucune voix contre et 10 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de la réussite du plan applicable aux stocks de cabillaud de la mer Baltique et juge important qu'il soit prolongé.

1.2 Le CESE estime que les modifications apportées aux articles 4, 5 et 8 et aux paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 29 sont acceptables et constituent des changements techniques nécessaires pour mettre le plan en conformité avec le TFUE.

1.3 Le CESE est défavorable à la délégation de pouvoirs législatifs à la Commission en ce qui concerne la fixation des taux de mortalité par pêche, telle que proposée aux articles 27 et 29 bis. Le CESE estime qu'en vertu de l'article 43, paragraphe 3, du TFUE, la prise de décisions dans ce domaine relève de la compétence exclusive du Conseil.

2. Introduction

2.1 Selon les rapports du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM), les stocks de cabillaud de la mer Baltique ont été victimes de surpêche au début des années 2000. Dans les sous-divisions CIEM 25 à 32, concernant le cabillaud de la Baltique orientale, le taux de mortalité par pêche avait réduit le stock à un niveau tel qu'il risquait de s'effondrer. Le stock de cabillaud de la Baltique occidentale, présent dans les sous-divisions 22 à 24 du CIEM, était dans une situation légèrement plus favorable, mais les rendements du stock étaient bien inférieurs à ce qu'ils pourraient être sur le long terme. C'est la raison pour laquelle un plan pluriannuel applicable aux stocks de cabillaud de la mer Baltique et aux pêcheries exploitant ces stocks a été établi par le règlement (CE) n° 1098/2007 du Conseil, le 18 septembre 2007. Le principal objectif du plan était de faire en sorte que les stocks de

cabillaud de la Baltique puissent être exploités dans des conditions durables sur le plan économique, environnemental et social.

2.2 Pour réaliser cet objectif, le plan définissait des règles relatives à l'établissement des possibilités de pêche annuelles pour ce stock en termes de total admissible des captures et d'effort de pêche. Ces règles comprennent un paramètre lié à la mortalité par pêche, fondé sur les recommandations scientifiques émises annuellement et utilisé pour déterminer l'état de conservation d'un stock. En outre, l'article 27 du règlement disposait que le Conseil arrête les taux de mortalité par pêche à la majorité qualifiée et sur la base d'une proposition de la Commission pour garantir que les objectifs de gestion du plan soient atteints. De même, l'article 26 prévoit la modification par le Conseil de certains éléments non essentiels du plan afin de faire en sorte que les objectifs soient atteints.

2.3 La mise en œuvre du plan a été une réussite. Dans le cadre du plan en cours, les taux de mortalité par pêche des deux stocks de cabillaud de la mer Baltique se trouvent en-dessous du niveau cible. Le taux de mortalité par pêche du stock de cabillaud de Baltique orientale est lui aussi inférieur aux niveaux de rendement maximal durable (RMD) et son stock de frai a presque quadruplé depuis la mise en application du plan. Cette évolution s'est affirmée de manière plus lente pour le stock de cabillaud de Baltique occidentale, mais elle va nettement dans la bonne direction.

3. Proposition de la Commission

3.1 La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil vise à modifier le règlement (CE) n° 1098/2007 du

18 septembre 2007 établissant un plan pluriannuel applicable aux stocks de cabillaud de la mer Baltique et aux pêcheries exploitant ces stocks. Cet acte a été adopté avant l'entrée en vigueur du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et doit par conséquent être modifié pour se conformer au nouveau traité.

3.2 L'article 290 du TFUE dispose qu'un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. La Commission propose de transformer la procédure de prise de décision prévue aux articles 26 et 27 du règlement en un système de délégation de pouvoirs à exercer par la Commission afin d'assurer le suivi du plan et des objectifs de mortalité par pêche.

3.3 Le plan exige l'évaluation, tous les trois ans, des incidences des mesures de gestion sur les stocks et les pêcheries concernés. Cette exigence soulève des difficultés considérables en raison de l'insuffisance des données utiles disponibles pour réaliser une évaluation appropriée. Selon l'avis scientifique, il faut attendre cinq ans au moins à compter du lancement du plan pour pouvoir procéder à une évaluation complète de l'exécution du plan sur une période de trois ans. Il convient dès lors de modifier le calendrier défini pour l'évaluation du plan.

3.4 La Commission propose par ailleurs qu'on lui confère des compétences d'exécution aux fins de déterminer si les conditions prévues à l'article 29 du présent règlement, s'agissant de soustraire certaines zones de la mer Baltique du champ d'application des mesures, sont réunies.

3.5 En outre, la Commission et les États membres se sont fixé pour objectif d'atteindre au plus tard en 2015 un rendement maximal durable (RMD) pour les stocks épuisés, mais cet objectif ne figure pas en tant que tel dans le plan. Afin d'éviter toute ambiguïté dans le plan, il convient d'inclure dans celui-ci la référence au rendement maximal durable.

3.6 Il y a lieu de modifier les articles 5 et 8 (qui fixent les totaux admissibles de capture (TAC) pour les stocks de cabillaud et le nombre maximal de jours d'absence du port) en conséquence afin de préciser que la procédure en cause est celle prévue par le traité.

4. Observations particulières

4.1 Le CESE se félicite de la réussite du plan applicable aux stocks de cabillaud de la mer Baltique et juge important qu'il soit prolongé.

4.2 La proposition de la Commission modifie, à l'article 4, les objectifs du plan. Le CESE estime que la référence proposée au rendement maximal durable (RMD) est en conformité avec les objectifs communs de l'UE en matière de stocks halieutiques.

4.3 La Commission propose de modifier les articles 5 et 8 du plan, en remplaçant les décisions prises par le Conseil à la majorité qualifiée par des décisions conformes au nouveau

traité. Il s'agit de modifications d'ordre technique, qui reflètent le changement de procédure décisionnelle apporté par le TFUE.

4.4 Concernant l'article 26, la Commission propose qu'une évaluation du plan ait lieu tous les cinq ans. Le CESE juge recevables les raisons données pour justifier cette proposition, mais note qu'il convient d'assurer un suivi annuel de l'état des stocks de cabillaud en référence au plan et en liaison avec les évaluations des stocks halieutiques réalisées par le CIEM.

4.5 Compte tenu de la procédure décisionnelle actuelle, la Commission propose de modifier les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 29 afin de pouvoir accorder des dérogations en matière de limitations de captures. Selon la proposition, la Commission confirmerait les dérogations chaque année par voie d'actes d'exécution, et un comité composé de représentants des États membres procéderait à une évaluation et publierait un rapport sur cette question. Le CESE est favorable à l'élargissement des compétences de la Commission en la matière, mais souligne que les projets de décisions devraient être soumis suffisamment tôt pour qu'il soit possible de réaliser une évaluation avant la période de pêche suivante.

4.6 Les modifications proposées pour les articles 27 et 29 confèrent à la Commission le pouvoir d'adopter des actes délégués. Le CESE a exprimé son point de vue sur ce sujet dans des avis antérieurs⁽¹⁾, où il fait remarquer que le pouvoir d'adopter des actes délégués doit être limité dans le temps. De plus, les actes délégués devraient être réservés aux domaines dans lesquels il est nécessaire que des décisions soient prises rapidement.

4.7 La proposition, à l'article 29, de conférer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes délégués sur la base des articles 26 et 27 modifierait sensiblement les principes de l'élaboration des politiques de l'UE en matière de pêche. La délégation de pouvoir se justifie par la lenteur actuelle du processus décisionnel commun de la Commission et du Parlement européen. Le CESE estime qu'il faudrait avant tout chercher à remédier à ce problème en clarifiant la répartition des compétences du Parlement et du Conseil visées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 43 du TFUE. Dans l'idée du CESE, le taux de mortalité par pêche fixé conformément à l'article 27 du plan a une corrélation directe avec la détermination et la répartition des possibilités de pêche, c'est-à-dire qu'il relève de la compétence exclusive du Conseil, en vertu du paragraphe 3 de l'article 43 du TFUE.

4.8 Le plan applicable aux stocks de cabillaud de la mer Baltique est également conçu pour garantir des possibilités de pêche stables, à partir desquelles les entreprises de pêche professionnelle puissent pratiquer leur activité de pêche dans un climat de certitude. Le CESE craint que, si la Commission se voit conférer le pouvoir de modifier les coefficients cibles proposés pour la mortalité par pêche, sur la base desquels sont fixés les quotas de captures, cela ne conduise à court terme à un changement brusque des quotas de captures, au détriment des professionnels de la pêche.

⁽¹⁾ CESE, JO C 107 du 6.4.2011, p. 33-36 et CESE, JO C 43 du 15.2.2012, p. 56-59.

4.9 Un autre motif qui justifierait que le Conseil conserve la responsabilité décisionnelle s'agissant des cibles de mortalité par pêche fixées dans le plan est que les principes sous-tendant l'avis scientifique changent d'une année à l'autre. L'avis scientifique ne tient pas compte du besoin de stabilité sociale et économique. Un changement dans les principes ou les méthodes de calcul est à même de modifier considérablement les objectifs concernant les taux de mortalité par pêche recommandés par les chercheurs, sans qu'il y ait de changement notable de la situation des stocks halieutiques.

4.10 Le CESE prend également acte des efforts actuellement consentis pour mettre en place un régime commun de régulation du cabillaud et des espèces pélagiques de la Baltique. À terme, un plan fondé sur ce régime remplacera le plan pluriannuel applicable aux stocks de cabillaud de la mer Baltique, et il n'existe aucune raison pour introduire des changements superflus dans le plan actuel, qui produit des résultats positifs.

Bruxelles, le 11 juillet 2012.

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, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – calcul à haute performance: la place de l'Europe dans la course mondiale»

COM(2012) 45 final

(2012/C 299/27)

Rapporteure: **M^{me} CAÑO AGUILAR**

Le 18 avril 2012 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 – Calcul à haute performance: la place de l'Europe dans la course mondiale"

COM(2012) 45 final.

La section spécialisée "Transports, énergie, infrastructures, société de l'information", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 juin 2012

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 11 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 143 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité souscrit de manière générale à la communication de la Commission et appuie résolument les objectifs qui y sont fixés. Le calcul à haute performance (CHP) est un préalable aux nouvelles découvertes et constitue la base du développement d'un grand nombre de produits, procédés et services innovants.

1.2 Le CHP, qui fait partie de l'agenda numérique, est désormais l'indispensable instrument de toute économie et de toute recherche qui se veulent modernes, dans des domaines aussi variés que la politique énergétique, climatique, économique, sociale mais aussi celle de la santé et de la défense. Le CHP revêt une importance stratégique pour la stratégie Europe 2020.

1.3 Le Comité soutient le développement d'un environnement CHP européen ainsi que l'infrastructure de recherche PRACE déjà mise en place à cet effet, laquelle doit garantir que l'ensemble des acteurs/utilisateurs potentiels du CHP dans l'UE, y compris notamment ceux issus des universités et des PME, puissent facilement disposer de ce type de ressources et bénéficient de conditions d'accès similaires.

1.4 Outre le volet financier et les clauses juridiques accompagnant un environnement CHP performant, la poursuite du développement du CHP devra se faire dans deux directions d'égale importance: d'une part, le développement du matériel ("hardware") des ordinateurs de nouvelle génération dits ordinateurs à l'échelle exa, d'autre part, le développement et la diffusion des logiciels ("software") d'une grande sophistication nécessaires à leur exploitation. On ne saurait privilégier une direction plutôt que l'autre.

1.5 Dès lors, le Comité souscrit à la proposition de doubler le niveau d'investissement actuel dans le domaine du CHP dans l'UE pour porter celui-ci à environ 1,2 milliard d'euros par an. Cela exigerait un apport supplémentaire de 600 millions d'euros par an, que l'UE, les États membres et les utilisateurs industriels assumeraient pour l'essentiel. Ainsi, le montant des investissements atteindrait un niveau équivalent à celui observable dans d'autres régions du monde. La moitié environ de ces ressources supplémentaires serait destinée à l'acquisition de systèmes CHP et de bancs d'essai CHP, l'autre moitié étant affectée, à parts égales, à la formation du personnel ainsi qu'à la conversion ascendante de logiciels CHP.

1.6 À cet effet, il faudra d'une part que les universités/instituts de recherche et les entreprises collaborent. Le Comité voit dans les partenariats public-privé un instrument particulièrement indiqué et qui a fait ses preuves. Ponctuellement, il serait possible de recourir à des "achats publics avant commercialisation", sans pourtant que la Commission en fasse l'unique solution.

1.7 D'autre part, il faudra que les États membres et l'UE contribuent au financement dans une mesure considérable. De telles aides sont nécessaires tant directement, pour continuer à développer un système CHP performant, en travaillant dans les deux directions mentionnées plus haut, qu'indirectement, pour former le personnel qualifié et très qualifié requis, autrement dit pour les universités et leur personnel.

1.8 Le Comité appelle le Conseil et les États membres, dans le contexte de crise économique et financière qui prévaut aujourd'hui, à ne pas négliger les mesures susmentionnées, lesquelles sont nécessaires au CHP, et sans lesquelles il sera difficile de consolider l'économie et la compétitivité, sous peine, sans cela, d'enclencher une dangereuse spirale descendante.

1.9 Le Comité estime que la priorité des priorités réside dans la mise au point en Europe et pour l'Europe d'un système CHP concurrentiel. Cet objectif n'implique pas une politique industrielle protectionniste. Au contraire, les efforts doivent tendre vers l'acquisition ou le maintien du savoir-faire nécessaire au développement et à l'exploitation du CHP, vers la création ou le maintien des emplois correspondants et des niveaux décisionnels requis. Une collaboration renforcée avec les acteurs mondiaux technologiquement à la pointe qui opèrent également en Europe ou sont engagés dans la R&D européenne et avec les entreprises européennes qui possèdent une expertise de pointe dans des segments spécifiques du CHP pourrait permettre d'atteindre la masse critique nécessaire pour pouvoir tenir tête à la Chine, promise à une place de numéro un mondial.

2. Contenu essentiel de la communication de la Commission

2.1 Dans sa communication, la Commission expose l'importance stratégique du calcul à haute performance (en anglais, *High-Performance Computing*, HPC). Dans cette communication, le terme "calcul à haute performance" est employé comme synonyme de "calcul haut de gamme", "calcul intensif", "calcul de niveau mondial" etc., par opposition à "informatique distribuée", "informatique en nuage" et "serveurs de calcul". Son document repose sur la communication sur les infrastructures TIC pour la science en ligne et sur les conclusions du Conseil qui préconise de poursuivre le développement des infrastructures informatiques telles que le Partenariat pour le calcul avancé en Europe (PRACE: www.prace-ri.eu) et de mettre en commun les investissements dans les systèmes informatiques à haute performance dans le cadre du PRACE.

2.2 Il est demandé aux États membres, à l'industrie et aux communautés scientifiques d'intensifier leurs efforts communs, en coopération avec la Commission, pour garantir à l'Europe un rôle de premier plan en matière d'offre et d'utilisation de systèmes et de services de CHP d'ici à 2020.

2.3 Les progrès des systèmes de CHP ont permis d'aborder plus efficacement les grands défis sociaux et scientifiques, tels que le dépistage et le traitement précoces d'affections, le décryptage du cerveau humain, la prévision des changements climatiques ou la prévention des catastrophes majeures, de même qu'ils ont permis de répondre aux besoins d'innovation de l'industrie en produits et en services.

2.4 Les défis qui se posent dans le domaine du développement de systèmes de CHP encore plus performants ne peuvent être relevés par une simple extrapolation mais exigent une innovation radicale dans de nombreuses technologies de calcul. C'est donc le moment ou jamais, pour les acteurs industriels et universitaires dans l'UE, de se repositionner dans ce domaine.

2.5 L'UE investit nettement moins dans l'acquisition de systèmes de calcul haut de gamme que d'autres régions du monde (moitié moins seulement que les États-Unis pour un niveau de PIB équivalent). Il en résulte que les systèmes informatiques disponibles dans l'UE se situent, en nombre et en performance, bien en-deçà de ceux d'autres régions du monde et les budgets de la R+D consacrés au CHP sont très limités.

2.6 La communication aborde d'autres volets, répertoriés ci-après:

- le Partenariat pour le calcul avancé en Europe (PRACE)
- l'expertise européenne d'un bout à l'autre de la chaîne d'approvisionnement,
- l'intérêt qu'a l'Europe à se réinvestir dans le CHP,
- les défis à venir,
- un plan d'action pour que l'Europe s'impose dans le CHP,
- la gouvernance au niveau de l'UE,
- les achats publics avant commercialisation et la mise en commun des ressources,
- le développement de l'environnement CHP européen.

3. Observations générales du Comité

3.1 Accord de principe

3.1.1 Le Comité souscrit de manière générale à la communication de la Commission et soutient sans réserve les objectifs qui y sont fixés. Le calcul à haute performance (CHP) constitue la base du développement d'un grand nombre de nouveaux produits, procédés et services. Il s'agit non seulement d'une des plus importantes technologies clés, mais il faut y voir également la condition de toute recherche en matière d'exploration de systèmes complexes. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le CHP constitue un volet essentiel de la stratégie Europe 2020.

3.1.2 Le développement et l'exploitation d'ordinateurs toujours plus performants a élevé le CHP, au cours des dernières décennies, au rang de troisième pilier incontournable de la recherche et du développement, qui non seulement complète les deux piliers "classiques" que sont la théorie et l'expérimentation (y compris les installations de démonstration et les systèmes de vérification), mais ne cesse de prendre également de l'importance. C'est ainsi qu'a vu le jour une nouvelle branche de la science: la *science de la simulation*. Par ailleurs, on a de plus en plus recours au CHP pour le traitement de données complexes ainsi que pour les systèmes d'analyse et de pronostics. Le CHP figure en outre dans l'agenda numérique et il est devenu un outil indispensable dans le panorama de la recherche moderne et dans les économies nationales, en ce qu'il couvre aussi bien les politiques énergétique, climatique, économique, sociale que celle de la santé ou encore de la défense.

3.2 Superordinateurs

Le "matériel" clé pour le CHP, est constitué des "superordinateurs" (ou "supercalculateurs"), qui possèdent deux caractéristiques:

- Leur puissance de calcul ne peut être obtenue qu'en utilisant simultanément, c'est-à-dire en parallèle, un très grand nombre d'ordinateurs individuels (processeurs). Ainsi, l'architecture de ces superordinateurs compte jusqu'à un million de processeurs individuels de ce type. Pour une exploitation optimale de ces calculateurs ultrasophistiqués, il est nécessaire de développer des programmes informatiques (logiciels) complexes mobilisant des compétences extrêmement pointues et de les mettre à la disposition des utilisateurs. Il s'agit là d'un champ de développement hautement spécialisé largement sous-estimé jusqu'ici.

— La puissance électrique nécessaire au fonctionnement d'ordinateurs toujours plus performants ne cesse de croître, et ce dans des proportions telles qu'on pense aujourd'hui impossible de satisfaire de tels besoins. Ainsi, sauf à développer des composants d'un tout nouveau genre, qui réduiraient de 99 % (!) les besoins énergétiques, un superordinateur de génération exaflopique aurait besoin pour fonctionner d'au moins une centrale électrique propre qui produirait 1 000 MW. Réduire ces besoins énergétiques jusqu'à atteindre des paramètres réalistes représente un énorme défi qui ne semble pas facile à relever.

3.3 Aspects d'une politique européenne de soutien

Le Comité constate que la communication à l'examen explore moins les défis technico-scientifiques que des aspects qui nécessitent, selon la Commission, une politique de soutien et de développement, raison pour laquelle y sont présentées des propositions relatives aux instruments de sa mise en œuvre. Le Comité se dit néanmoins encore réservé à cet égard et recommande un nouveau cycle de consultations (voir paragraphe 4.4).

3.4 Équilibre entre matériel et logiciel

Le Comité recommande avec insistance que le volet logiciel soit considéré comme étant une partie tout aussi essentielle du problème et examiné de manière plus approfondie et que des solutions soient proposées, notamment en ce qui concerne le développement, l'expérimentation et la diffusion des logiciels d'exploitation nécessaires. Les besoins en matière de recherche, de développement, d'apprentissage et de formation aux différents niveaux des systèmes de qualification et d'utilisation sont considérables. Cela suppose de soutenir suffisamment les mesures correspondantes à mettre en œuvre dans les universités, les centres de recherche et les entreprises. Le Comité recommande à la Commission de combler ces lacunes.

3.5 Personnel qualifié – universités et équipements

L'un des principaux freins au développement du CHP a trait à la formation et à l'existence de personnel disposant des compétences nécessaires (voir par exemple, http://www.hpcwire.com/hpcwire/2012-04-04/supercomputing_education_in_russia.html), non seulement pour réaliser cette tâche nécessaire de R+D mais également pour exploiter efficacement les systèmes de CHP. Les préoccupations suscitées par cette question doivent être prises en considération dans les mesures de soutien. Pour mener à bien ce volet, il faut que les universités soient suffisamment dotées sur le plan financier et disposent du personnel requis, et qu'elles puissent accueillir suffisamment d'experts en logiciels et de développeurs mondialement reconnus qui y enseignent et y poursuivent leurs recherches, autant de gages d'une formation d'excellence fondée sur l'expérience dans la recherche et le développement.

3.6 L'environnement CHP européen – PRACE

3.6.1 Qu'est-ce que PRACE?

Dès 2005, les exploitants et les utilisateurs des différents centres CHP nationaux ont reconnu et défendu la nécessité d'une infrastructure européenne dédiée au CHP qui soit utilisable par tous les partenaires. Dans un premier temps, les représentants de 14 États européens ont fondé le partenariat PRACE, se fixant pour objectif de promouvoir, exploiter et développer toujours plus le CHP en Europe.

Le CHP a ainsi été intégré à la première liste de l'ESFRI répertoriant les infrastructures de recherche sélectionnées⁽¹⁾. Une fois le cadre juridique, financier, organisationnel et technique établi,

l'association PRACE AISBL (Association internationale sans but lucratif), dont le siège est à Bruxelles, a été fondée en 2010, afin d'offrir aux utilisateurs de l'ensemble des partenaires un accès aux cinq systèmes CHP nationaux les plus performants en Europe. Aujourd'hui, PRACE compte 24 membres, dont Israël et la Turquie. Dans le 7^e programme-cadre de recherche, PRACE s'est vu octroyer un financement dans le cadre de trois projets, notamment les travaux relatifs au portage, à l'optimisation et le passage à des vitesses pétaflopiques des applications ainsi que dans le domaine de la formation intensive des utilisateurs. À ce jour, 4 États partenaires (l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne) se sont engagés à fournir respectivement une puissance de calcul d'une valeur de 100 millions d'euros. L'attribution des quotas d'utilisation est gérée par un comité scientifique de suivi indépendant qui procède à un examen paneuropéen par des pairs.

3.6.2 Position du Comité quant à l'infrastructure PRACE

Le Comité préconise de **poursuivre le développement d'un environnement CHP européen** ainsi que de **l'infrastructure de recherche déjà mise en place** à cet effet, laquelle entend garantir une large disponibilité des ressources de CHP dans des conditions d'accès identiques. Il faudra veiller à ce que l'ensemble des utilisateurs/acteurs potentiels dans l'UE, notamment ceux présents dans les universités ou les PME, lesquels n'ont pas de lien direct avec l'organisation PRACE, puissent collaborer au développement et soient associés à l'exploitation des ressources sur un pied d'égalité avec les autres acteurs concernés. Il ne s'agit pas seulement de créer des conditions d'accès identiques aux ressources du CHP, problème mineur qui finira bien par être résolu, mais bien de faire de la recherche, de développer et enfin, de parvenir à un environnement CHP de nouvelle génération, **dont les capacités de calcul seraient démultipliées, et reposant essentiellement sur des supercalculateurs exaflopiques** (cf. le paragraphe 4.1 sur ce point), **ce qui sous-entend de développer les logiciels sophistiqués qui vont avec**. Le Comité recommande à cet égard d'éviter certains processus de concentration et processus décisionnels précipités relatifs à un système commun de données afin de permettre le libre jeu de la concurrence et le pluralisme des approches et des idées possibles, sans lequel l'environnement serait voué à l'échec, deux éléments indispensables à la réalisation de l'objectif qui est fixé, lequel est des plus ambitieux. Cette question délicate de l'équilibre des politiques de recherche, de développement et de concurrence est abordée dans les observations du paragraphe suivant. Le Comité estime qu'il y a là matière à de nouveaux débats entre les différentes parties prenantes.

3.7 Appel au Conseil et aux États membres

3.7.1 En raison de la crise économique que traversent de nombreux États membres, une tendance, dont on voit bien qu'elle résulte des contraintes actuelles, se dessine, qui veut que les économies soient recherchées précisément dans le domaine de la formation, de la recherche et du développement. S'y enfermer pourrait toutefois s'avérer fatal, car ce sont précisément sur les nouvelles technologies, les innovations et les compétences qu'elles requièrent que se bâtissent la croissance et la compétitivité.

3.7.2 Le Comité exhorte donc le Conseil et l'ensemble des États membres à ne pas verser dans la facilité, mais bien plutôt à investir dans l'innovation, avec toutes les conditions préalables que cela entend. Autrement dit, plutôt que de lui couper les vivres, il faut financer ce secteur plus encore.

⁽¹⁾ Cf. JO C 182 du 4.08.2009, p. 40.

4. Observations particulières du Comité

4.1 *Le projet Exascale*

Le développement de la prochaine génération de superordinateurs est repris sous le nom de "projet Exascale" ou "projet à l'échelle exa". À cette fin, il est impératif d'améliorer radicalement le système commun à tous les niveaux, en particulier en ce qui concerne la question cruciale des quantités d'énergie mobilisées par les composants individuels, bien qu'il soit probable qu'il faille le reconcevoir entièrement. C'est une tâche difficile pour la coopération entre les centres de recherche et l'industrie dans un domaine qui n'est pas exempt de tensions.

4.2 *Coopération entre les centres de recherche et les entreprises*

Le Comité s'est déjà prononcé sur cette thématique générale, ardue s'il en est, en diverses occasions (voir par exemple CESE 330/2009), notamment dans son récent avis (CESE 806/2012) sur le thème "Horizon 2020" dans lequel il recommandait "de se pencher sur les nouvelles approches qu'impliquent une politique industrielle et une politique de concurrence de ce type".

Il y a lieu de se demander si les "achats publics avant commercialisation" correspondent à l'instrument idoine pour la coopération entre les centres de recherche et les entreprises. Aussi le Comité préconise-t-il que les différents objectifs, parfois contradictoires, de la politique de la recherche, de la politique d'innovation et de la politique industrielle et les exigences dont elles font l'objet soient identifiés et qu'ils soient examinés et clarifiés avec les différentes parties prenantes; des mesures dérogatoires peuvent même s'avérer nécessaires dans certains cas (voir également le paragraphe 4.4 du présent projet d'avis).

4.3 *Efforts de développement pour le projet Exascale*

Une des caractéristiques du projet Exascale réside dans le fait que, conformément à l'état de l'art actuel en matière de recherche et de développement, il faudra, au moment d'associer les centres de recherche et les entreprises au sein des différents secteurs concernés (comme celui des processeurs et autres composants), assurer la participation aussi bien des grandes que les petites entreprises, y compris les opérateurs mondiaux (voir aussi paragraphe 4.5) les plus performants, tout en se gardant de toute décision précipitée. Au bout du compte, on n'obtiendra un prototype de système commun optimisé que lorsqu'on saura quels composants ont pu ou peuvent être développés et quelles en sont les performances. Un certain nombre d'exemples malheureux tirés du passé nous apprennent que faire fi d'une telle démarche conduit à l'échec.

4.4 *Formule de soutien pour y parvenir - les "partenariats public-privé"*

Par conséquent et compte tenu du fait qu'il est très important de disposer en Europe et pour l'Europe d'un système de CHP, en coordination avec les différents acteurs possibles, en particulier ceux qui font partie de la plate-forme PRACE, le Comité juge souhaitable que la Commission mette en œuvre une formule de soutien qui serait le fruit d'une proposition commune, avant de mettre en pratique les initiatives exposées dans la communication à l'examen. Selon lui, les partenariats public-privé (PPP) en particulier constituent un instrument qui a largement fait ses preuves car il convient davantage aux objectifs de développement du CHP. Par conséquent, ce serait une erreur que d'imposer un recours systématique aux achats publics avant

commercialisation privilégiés par la Commission dans son projet; quoiqu'ils puissent se révéler ponctuellement tout aussi appropriés.

4.5 *Acteurs mondiaux*

À cette fin, il faut établir clairement que la priorité des priorités est de pouvoir disposer à l'avenir d'un système CHP puissant et compétitif en Europe et pour l'Europe. Étant donné que ce sont des acteurs mondiaux (comme IBM, CRAY ou INTEL), dont les avoirs, installations de fabrication et centres de recherche sont dispersés de par le monde, qui opèrent jusqu'ici dans ce secteur, le Comité juge important dans ces circonstances de maintenir ou de créer également en Europe le savoir-faire, les emplois et les niveaux décisionnels nécessaires au développement et à l'exploitation du CHP. Ainsi, une coopération renforcée avec les entreprises se situant jusqu'à présent à la pointe dans ce domaine, mais également avec les entreprises qui percent et pourraient demain en prendre la tête, permettrait d'atteindre la masse critique requise pour pouvoir tenir tête à la Chine, promise à une première place mondiale sur ce marché.

4.6 *Révision à la hausse des ressources financières*

Le Comité est favorable à la proposition de doubler l'enveloppe financière actuelle affectée au CHP européen pour la porter à 1,2 milliard d'euros par an. Cet accroissement supposerait d'ajouter à la dotation actuelle 600 millions d'euros par an, montant que l'UE, les États membres et les utilisateurs industriels assumeraient pour l'essentiel. Ainsi, le montant des investissements atteindrait un niveau équivalent à celui observable dans d'autres régions du monde. La répartition proposée de cette dotation supplémentaire s'organise grosso modo de la manière suivante: 50 % pour l'acquisition de systèmes et de bancs d'essai CHP, 25 % pour la formation du personnel et le quart restant pour la mise au point et la conversion ascendante de logiciels CHP.

Ces besoins financiers importants sont liés au coût élevé du CHP. L'acquisition d'un supercalculateur représente plus de 100 millions d'euros, auxquels il faut ajouter les frais de maintenance et d'exploitation du système, qui s'élèvent à pas moins de 20 millions d'euros par an. C'est pourquoi le recours à des partenariats public-privé s'impose, à l'exemple de ce qui se pratique dans les pays qui sont à la pointe en matière de CHP.

4.7 *Égalité des chances et droits de propriété intellectuelle*

La communication mentionne les grandes difficultés que les fournisseurs européens rencontrent pour vendre leurs produits au secteur public des pays n'appartenant pas à l'UE et qui ont leurs propres fournisseurs nationaux. L'utilisation du CHP dans des domaines aussi stratégiques que le nucléaire, l'industrie militaire, les industries gazière ou pétrolière, doit en effet composer avec des exigences en matière de sécurité quasi insurmontables. Toutefois, les projets de recherche européens menés dans le contexte du programme-cadre peuvent bénéficier indirectement aux entreprises des pays tiers.

Rappelant que les pays liés par l'accord de l'OMC sur les marchés publics sont tenus de respecter les principes relatifs au traitement national et à la non-discrimination consignés à l'article 3 dudit accord, le Comité approuve la proposition de la Commission d'envisager une égalité des conditions d'accès au marché du CHP dans les relations commerciales avec les pays tiers.

Dès lors, il soutient la Commission lorsque celle-ci fait part, dans sa proposition relative au programme-cadre "Horizon 2020"(COM(2011) 809 final, 30.11.2011), de son intention de définir clairement les droits en matière de propriété intellectuelle et de veiller à leur respect.

4.8 CHP et consommation énergétique

Au chapitre des problèmes qui se poseront tôt ou tard, il y a lieu de prendre également en considération la consommation énergétique, laquelle constitue un frein au développement du CHP ((The Greening of HPC - Will Power Consumption Become the Limiting Factor for Future Growth in HPC? Munich, 10 October, 2008. http://www.hpcuserforum.com/presentations/Germany/EnergyandComputing_Stgt.pdf.) (cf. également le point 3.2). Dans l'état des technologies actuelles, les systèmes de calcul à l'échelle exa consommeraient des quantités faramineuses d'énergie, qui feraient exploser les coûts de fonctionnement (selon les estimations, les dépenses énergétiques représenteraient 50 % de ces coûts) et seraient néfastes pour l'environnement.

Il existe différentes propositions pour obtenir des technologies basse-consommation, comme les ordinateurs hybrides

notamment, mais celles-ci ne sont pas sans soulever d'autres questions ("*...Progress in lower-power devices may make it feasible to build future systems with Exascale performance and acceptable power usage by using millions of processing cores. However this provides a challenge of its own: how do we exploit the new computer architectures that will emerge from this disruptive technology?*" *A Strategy for Research and Innovation Trough High Performance Computing. University of Edinburgh 2011*). Concernant l'architecture des systèmes, par exemple, de nombreuses stratégies de réduction de la consommation ont été conçues, telles que la délimitation d'ilots avec différentes tensions d'alimentation (voltage) (que l'on peut même éteindre), ou l'utilisation de mémoires basse consommation (avec la mise en sommeil -"*drowsy mode*"-des cellules mémoire) ou encore l'extinction sélective des unités. Pour ce qui est des processeurs, les architectures multi-noyaux, multi-fils et les grappes ("*clusters*") facilitent l'équilibre de charge tout en permettant d'optimiser la consommation d'énergie ou les paramètres thermiques (Green IT: *Tecnologías para la Eficiencia Energética en los Sistemas TI, Universidad Politécnica de Madrid, 2008*).

Par conséquent, le CESE suggère de faire du soutien aux technologies basse consommation une partie intégrante du projet CHP de l'UE.

Bruxelles, le 11 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 2009/16/CE relative au contrôle par l'État du port»

COM(2012) 129 final – 2012/62 (COD)

et sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux responsabilités de l'État du pavillon en ce qui concerne le respect de la directive 2009/13/CE du Conseil du 16 février 2009 portant mise en œuvre de l'accord conclu par les Associations des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) concernant la convention du travail maritime, 2006, et modifiant la directive 1999/63/CE»

COM(2012) 134 final – 2012/65 (COD)

(2012/C 299/28)

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

Le Parlement européen, en date du 29 mars 2012, et le Conseil, en date du 11 avril 2012, ont décidé, conformément à l'article 100, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 2009/16/CE relative au contrôle par l'État du port"

COM(2012) 129 final — 2012/62 (COD)

et sur la

"Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux responsabilités de l'État du pavillon en ce qui concerne le respect de la directive 2009/13/CE du Conseil du 16 février 2009 portant mise en œuvre de l'accord conclu par les Associations des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) concernant la convention du travail maritime, 2006, et modifiant la directive 1999/63/CE"

COM(2012) 134 final — 2012/65 (COD).

La section spécialisée "Transports, énergie, infrastructures, société de l'information", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 11 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 141 voix pour et 6 abstentions.

1. Conclusions

1.1 La Convention du travail maritime (CTM), 2006, de l'Organisation internationale du travail (OIT) est le premier code maritime du travail qui est reconnu internationalement comme le quatrième pilier des plus importantes conventions maritimes. Le CESE accueille favorablement les propositions visant à établir les procédures nécessaires pour garantir sa mise en œuvre effective par les États membres de l'UE agissant en tant qu'État du pavillon ou en tant qu'État du port.

1.2 La CTM, ou "Déclaration des droits" des gens de mer, vise à garantir une protection complète des droits des gens de mer à l'échelle mondiale, ainsi qu'à établir des conditions de concurrence équitables entre les pays et les armateurs qui sont résolus à assurer des conditions de travail et de vie décente pour tous les gens de mer et à les protéger de la concurrence déloyale des navires ne répondant pas aux normes.

1.3 Le CESE réitère ses précédents appels visant à ce que l'UE encourage les États membres à ratifier la CTM. Il souscrit à la

politique générale voulant que la réglementation de l'UE en matière de conditions de travail soit conforme à la réglementation internationale, et notamment à la CTM, sans préjudice de normes plus élevées qui pourraient exister dans l'UE.

1.4 Le CESE fait observer que l'inspection des conditions de vie et de travail des marins à bord exige que l'on dispose d'un nombre suffisant d'inspecteurs ayant des compétences élevées. L'AESM et le Mémoire d'entente de Paris sur le contrôle par l'État du port devraient servir à renforcer la formation en bonne et due forme des inspecteurs afin qu'ils soient en mesure d'exercer les fonctions de contrôle au titre de la CTM au moment où la Convention entrera en vigueur.

1.5 Il pourrait y avoir des domaines dans lesquels la directive 2009/16 de l'UE aujourd'hui en vigueur, la CTM et les directives de l'OIT sur le contrôle par l'État du port diffèrent quant à leur champ d'application ou à leurs procédures. Le CESE estime qu'il sera nécessaire de rationaliser les procédures visant à contrôler

et à assurer le respect des deux instruments en étendant les compétences d'exécution conférées à la Commission européenne.

1.6 Le respect et le contrôle de l'application des exigences structurelles relatives au logement des gens de mer, en particulier dans des secteurs spécifiques de l'industrie maritime, soulèveront des défis de taille. Les inspecteurs chargés du contrôle par l'État du port devraient reconnaître les dispositions de l'État du pavillon concernant les mesures équivalentes et la concession de dérogations et exemptions telles qu'elles ressortent des déclarations de conformité du travail maritime.

1.7 Une certaine flexibilité est nécessaire en ce qui concerne les inspections de petits navires effectuant des voyages nationaux, par contraste aux navires de grande taille effectuant des voyages internationaux. Des conseils pourront être fournis au moyen des actes délégués proposés en ce qui concerne l'évaluation des carences qui nécessiteraient de futures actions.

1.8 Le CESE estime que les procédures proposées pour la gestion par les inspecteurs chargés du contrôle par l'État du port de plaintes liées à la CTM qui ne peuvent être réglées à bord devraient prévoir une seconde phase dans le cadre de laquelle les plaintes seraient transférées à l'armateur afin qu'il prenne les mesures opportunes. Cette phase est conforme aux procédures de la CTM.

1.9 Le CESE demande à la Commission européenne de veiller à ce que le respect par les pays tiers de la future législation de l'UE en matière d'État pourvoyeur de main-d'œuvre soit conforme à l'esprit et à la lettre de la CTM.

1.10 La définition large de "gens de mer" est susceptible d'inclure différentes catégories de personnel à bord. Le CESE estime que les États membres devraient tenir compte des précisions de l'OIT et des directives connexes au moment de la mise en œuvre et du contrôle du respect de la CTM, et qu'il convient de respecter la prérogative des États du pavillon de prendre des décisions en la matière.

1.11 Dès lors que la directive proposée sur la responsabilité de l'État du pavillon n'est pas suffisamment précise s'agissant de la possibilité pour l'administration de déléguer des tâches d'inspection ou la délivrance de certificats à des organisations reconnues, le CESE suppose que les États membres auront la possibilité de le faire dans leurs actes de transposition.

2. Introduction

2.1 La Convention du travail maritime (CTM), 2006, adoptée par l'Organisation internationale du travail, vise à établir des conditions de concurrence équitables dans le secteur maritime au niveau mondial, en définissant des normes minimales communes pour l'ensemble des pavillons et des gens de mer.

2.2 La Convention, appelée la "déclaration des droits" des gens de mer, a vocation à être ratifiée presque universellement, dès lors qu'elle allie fermeté pour tout ce qui touche au respect

des droits et flexibilité en ce qui concerne les modalités de la mise en œuvre de ses prescriptions les plus techniques, et aussi parce qu'elle comporte des avantages pour les navires des pays qui la ratifient. C'est le quatrième pilier de la réglementation internationale pour la qualité du transport maritime, complétant les trois grandes conventions de l'Organisation maritime internationale (OMI), à savoir la convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (convention SOLAS) 1974, 1978 et la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (convention MARPOL) 73/78. Elle a pour objectif de garantir une protection complète des droits des gens de mer à l'échelle mondiale, ainsi que d'établir des conditions de concurrence équitables entre les pays et les armateurs qui sont résolus à assurer des conditions de travail et de vie décentes pour tous les gens de mer, en les protégeant de la concurrence déloyale des navires ne répondant pas aux normes.

2.3 Les normes minimales de la CTM doivent être mises en œuvre par tous les pays qui la ratifient au moyen de normes ou d'exigences nationales. Une vaste coopération internationale est nécessaire pour assurer l'efficacité de son système de mise en application et de contrôle de la conformité. Étant donné que plusieurs obligations qu'elle énonce s'adressent aux armateurs et aux États du pavillon, il importe qu'elle soit ratifiée par les membres de l'OIT qui ont des intérêts très forts dans le secteur maritime.

3. Résumé des propositions de la Commission

3.1 Les propositions soulignent que les États membres et la Commission soutiennent les efforts déployés par l'OIT pour l'adoption de la CTM. La décision 2007/431/CE ⁽¹⁾ autorisant les États membres à ratifier la convention dans l'intérêt de l'UE témoigne de l'intérêt prononcé de celle-ci pour l'entrée en vigueur de ladite convention.

3.2 La Commission souligne l'importance de l'accord conclu par l'Association des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) concernant la convention du travail maritime 2006, auquel il a été souscrit au moyen de la directive 2009/13/CE ⁽²⁾. Cette directive a permis d'aligner la législation européenne sur les normes internationales fixées par la CTM.

3.3 Les propositions de directive portant modification de la directive 2009/16/CE relative au contrôle par l'État du port ⁽³⁾ et de directive relative aux responsabilités de l'État du pavillon en ce qui concerne le respect de la directive 2009/13/CE portant mise en œuvre de l'accord conclu par les Associations des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) concernant la convention du travail maritime 2006, et modifiant la directive 1999/63/CE ⁽⁴⁾, visent à promouvoir la politique de l'UE concernant les professions maritimes au moyen de la mise en œuvre de la CTM 2006. Les initiatives actuelles visent à établir

⁽¹⁾ JO L 161 du 22.6.2007, p. 63-64.

⁽²⁾ JO L 124 du 20.5.2009, p. 30-50.

⁽³⁾ COM(2012) 129 final.

⁽⁴⁾ COM(2012) 134 final.

le mécanisme et les procédures nécessaires pour une mise en œuvre complète et effective de la CTM par les États membres agissant à la fois en tant qu'États du pavillon et en tant qu'États du port. Les deux directives entreront en vigueur à la date d'entrée en vigueur de la Convention du travail maritime, 2006, moyennant un délai de transposition de douze mois.

3.4 Les propositions de modification de la directive sur le contrôle par l'État du port (2009/16/EC):

- incluent le certificat de travail maritime et la déclaration de conformité du travail maritime parmi les documents que doivent vérifier les inspecteurs;
- étendent la portée des inspections à de nouveaux éléments (par exemple, l'existence d'un contrat de travail adéquat signé par les deux parties pour chacun des gens de mer et contenant les clauses requises);
- étendent la portée de l'enquête en cas de plainte et prévoient la procédure adéquate; et
- introduisent les nouvelles règles relatives aux compétences déléguées et aux compétences d'exécution découlant de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

3.5 La nouvelle directive proposée sur les responsabilités de l'État du pavillon:

- établit l'obligation pour les États du pavillon UE d'établir des mécanismes leur permettant de s'acquitter de leurs responsabilités dans le contrôle de l'application de la directive 2009/13/CE;
- fixe les qualifications professionnelles et sanctionne l'indépendance du personnel chargé de vérifier les points couverts par la directive 2009/13/CE; et
- établit les principes et la procédure que doit suivre le personnel compétent des États du pavillon s'agissant du traitement des plaintes à bord de navires battant pavillon de l'UE.

4. Observations générales

4.1 Le CESE souscrit à la politique générale voulant que la législation de l'UE en matière de conditions de travail soit pleinement conforme à la législation internationale, dont notamment la CTM et la convention STCW, sans préjudice de normes plus élevées qui pourraient exister dans l'UE.

4.2 Le CESE note que la CTM 2006 n'est pas encore contraignante en droit international et qu'elle est tributaire d'une mise en œuvre par les États en droit national. Les directives de l'OIT pour les inspections par l'État du pavillon et par l'État du port soulignent que dans tous les cas, les lois, les réglementations, les conventions collectives ou d'autres mesures nationales pertinentes donnant effet à la CTM dans l'État du pavillon, doivent être considérées comme les prescriptions qui font autorité dans

l'État du pavillon. En outre, elles rappellent la flexibilité qui s'impose dans la mise en œuvre de la CTM, notamment au moyen de mesures nationales équivalentes dans l'ensemble et la latitude laissée aux États du pavillon en ce qui concerne leurs mesures précises de mise en œuvre. Il sera donc nécessaire que la CTM soit interprétée et que son respect soit assuré de la même manière par les États membres de l'UE et les pays tiers.

4.3 Le CESE reconnaît que l'adoption de la directive 2009/13/CE portant mise en œuvre de l'accord conclu par les Associations des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) concernant la convention du travail maritime 2006 constitue une réussite exceptionnelle du dialogue social sectoriel qui devrait être assortie de résultats tangibles. Le plus gros défi réside dans l'élimination des causes de fatigue des gens de mer au moyen d'un contrôle des heures de travail et de repos.

4.4 Le CESE rappelle ses avis sur:

- le *troisième paquet de mesures relatives à la sécurité maritime* ⁽⁵⁾, dans lequel il accueillait favorablement les efforts visant à déterminer les meilleures modalités de transposition de la CTM en droit de l'UE. Le Comité y plaidait pour que l'UE donne un vigoureux élan aux efforts de ratification de la CTM en encourageant les ratifications par des pays de l'Espace économique européen et des pays tiers liés par des accords de coopération économique.
- sur la *politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018* ⁽⁶⁾, dans lequel il "demande instamment aux États membres de ratifier la convention du travail maritime élaborée par l'OIT en 2006, qui créera un contexte de concurrence équitable s'agissant des conditions à bord des navires et contribuera à attirer les jeunes dans une carrière maritime";
- sur le *renforcement des normes de travail maritime* ⁽⁷⁾, dans lequel il plaidait auprès des États membres de l'UE pour qu'ils ratifient la CTM dès que possible et recommandait l'élaboration d'orientations pratiques pour les États du pavillon et du port.

4.5 Le CESE rappelle également son avis sur le *Livre blanc — feuille de route pour un espace européen unique des transports* ⁽⁸⁾ dans lequel il relevait que les États membres "sont instamment invités à ratifier la convention du travail maritime (CTM) de l'Organisation internationale du travail (OIT) en vue d'avoir des conditions de concurrence égales au niveau international, sans préjudice des normes plus élevées pouvant exister dans l'UE. Il convient que la législation de l'UE aille pleinement dans le sens de la législation internationale, notamment de la CTM de l'OIT et de la convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (convention STCW) de l'Organisation maritime internationale".

⁽⁵⁾ JO C 318 du 23.12.2006, p. 195-201.

⁽⁶⁾ JO C 255 du 22.9.2010, p. 103-109.

⁽⁷⁾ JO C 97 du 28.4.2007, p. 33.

⁽⁸⁾ JO C 24 du 28.1.2012, p. 146.

4.6 Les propositions répondent aux attentes des parties prenantes, à savoir le renforcement de la sécurité maritime, l'amélioration de la qualité des transports maritimes et l'établissement de conditions de concurrence plus équitables entre opérateurs UE et hors-UE et entre pavillons UE et hors-UE. Dès lors, le CESE souscrit au principe d'assurer l'application de la CTM en renforçant la législation de l'UE. L'action de l'UE contribuera à la réalisation des objectifs du groupe d'action sur l'emploi et la compétitivité dans le secteur maritime institué par le vice-président KALLAS, groupe qui a recommandé la mise en application de la CTM (juin 2011).

5. Observations particulières

Modifications de la directive 2009/16/CE relative au contrôle par l'État du port

5.1 Le CESE est d'avis que la portée des compétences déléguées et celle des compétences d'exécution conférées à la Commission devraient toutes deux être étendues pour déterminer de manière détaillée les modalités harmonisées de mise en œuvre des procédures de contrôle par l'État du port pour l'inspection des navires au titre de la CTM, en tenant notamment compte des directives pertinentes de l'OIT, et qu'elle devrait être rationalisée, à la lumière du champ d'application et des procédures de la directive 2009/16.

5.2 Dans son avis sur le troisième paquet de mesures relatives à la sécurité maritime⁽⁹⁾, le CESE se félicitait "que la directive introduise l'inspection des conditions de travail à bord, car le facteur humain joue souvent un rôle important dans les accidents maritimes. L'inspection des conditions de vie et de travail des marins à bord et de leurs qualifications exige un renforcement des effectifs d'inspecteurs ayant des compétences particulières en la matière". Une formation adéquate des inspecteurs sera donc nécessaire afin qu'ils disposent des capacités leur permettant de procéder au contrôle de l'application de la CTM lorsque celle-ci entrera en vigueur. Le CESE plaide pour que l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) et le Mémoire d'entente de Paris sur le contrôle par l'État du port renforcent la formation des inspecteurs aux fins de l'application de la CTM.

5.3 Le CESE note que l'article 13, paragraphe 1, point c) de la directive 2009/16/CE sur le contrôle par l'État du port prévoit que, "lors de chaque inspection initiale d'un navire, l'autorité compétente veille à ce que l'inspecteur s'assure de l'État général du navire, y compris sur le plan de l'hygiène, et notamment de la salle des machines et du logement de l'équipage". Toutefois, selon les directives de l'OIT pour les agents chargés du contrôle par l'État du port effectuant des inspections au titre de la CTM 2006, l'inspection initiale (souvent la seule) porte principalement sur le contrôle du certificat de travail maritime et de la déclaration de conformité du travail maritime. Ces documents constituent des éléments de preuve prima facie que les exigences de cette convention relatives aux conditions de travail et de vie des gens de mer sont respectées dans la mesure correspondant au certificat. Il peut néanmoins y avoir des circonstances où une inspection plus minutieuse peut être effectuée pour vérifier les conditions de travail et de vie à bord du navire. Il pourrait y avoir davantage de domaines dans lesquels la directive 2009/16 de l'UE aujourd'hui en vigueur, la CTM et les directives connexes de l'OIT diffèrent quant à leur champ d'application ou à leurs procédures. Il sera donc nécessaire de rationaliser les procédures visant à contrôler et à

assurer le respect des deux instruments en étendant les compétences d'exécution conférées à la Commission européenne pour établir les modalités harmonisées qui conviennent.

5.4 Le respect et le contrôle de l'application des exigences structurelles relatives au logement des gens de mer, en particulier dans des secteurs spécifiques de l'industrie maritime, tels que les navires de plaisance de grande taille ou les bateaux de plus petite taille, soulèveront des défis de taille. Le CESE note que la CTM autorise les États du pavillon, le cas échéant, à appliquer les prescriptions qu'elle contient par la voie de dispositions législatives, réglementaires ou autres qui leur sont équivalentes dans l'ensemble, et de sanctionner les dérogations, exemptions ou toute autre application flexible des normes de la Convention en consultation avec les organisations d'armateurs et de gens de mer. Le CESE escompte donc que les agents de l'État du port fonderont leurs appréciations en tenant compte des décisions prises par l'État du port telles que reflétées dans les déclarations de conformité du travail maritime.

5.5 La CTM reconnaît que les membres de l'OIT ont besoin de souplesse pour traiter des conditions nationales particulières, en particulier s'agissant de petits navires, de navires n'entreprenant pas de voyages internationaux ou de types spécifiques de navires. Dès lors, il n'est pas nécessaire que les inspections régulières des petits navires effectuant des voyages nationaux soient identiques à celles des navires de grande taille effectuant des voyages internationaux. Par ailleurs, le CESE prévoit que le contrôle par l'État du port soulèvera d'importantes questions opérationnelles s'agissant des inspections plus détaillées et de l'évaluation des manquements appelant des mesures supplémentaires. Il estime que de telles questions doivent être traitées précautionneusement et faire l'objet d'une solution raisonnable au moyen des actes délégués proposés, qui tiendraient compte des législations nationales en vigueur pour l'application de la CTM.

5.6 Le nouvel article 18bis proposé sur les "plaintes relatives à la Convention du travail maritime" précise en son premier paragraphe que lorsqu'une plainte n'a pas été réglée au niveau du navire, l'inspecteur chargé du contrôle par l'État du port doit en informer l'État du pavillon afin qu'il prenne les mesures appropriées. Le CESE estime que les procédures proposées devraient inclure une seconde phase prévoyant la transmission des plaintes à l'armateur afin qu'il prenne les mesures adéquates. Cette phase est conforme aux procédures de la CTM.

Sur la nouvelle directive relative au respect des obligations des États du pavillon

5.7 Dans plusieurs États membres de l'UE, le processus de ratification/mise en œuvre de la CTM 2006 en est déjà à un stade avancé ou a déjà été achevé. La mise en œuvre de ses exigences en matière de recrutement, de placement et de protection sociale des gens de mer qui sont des nationaux, des résidents ou encore des personnes domiciliées sur le territoire d'un État fournisseur de main-d'œuvre créera des problèmes opérationnels importants. Le CESE demande à la Commission de traiter cette question d'urgence et de garantir que le respect par les pays tiers de la future législation de l'UE en matière d'État pourvoyeur de main-d'œuvre soit conforme à l'esprit et à la lettre de la CTM.

5.8 Les États du pavillon encouragent les propriétaires de navires à établir des mesures visant à garantir le respect des normes. L'article II de la CTM définit les "gens de mer" comme "les personnes employées ou engagées ou travaillant à

⁽⁹⁾ JO C 318 du 23.12.2006, p. 195-201.

quelque titre que ce soit à bord d'un navire auquel la convention s'applique". Aux termes de cette large définition, il est envisageable que du personnel employé par les affréteurs, tel que géologues et plongeurs à bord de navires de l'industrie off-shore, du personnel non employé directement par les armateurs ou encore des agents de sécurité engagés par contrat pour prévenir les actes de piraterie, soient considérés comme "gens de mer". L'OIT a reconnu qu'il peut y avoir des situations dans lesquelles un État membre peut avoir des doutes s'agissant de déterminer si certaines catégories de personnes prestant des périodes de travail à bord d'un navire doivent être considérées ou non comme des gens de mer aux fins de la Convention. C'est pourquoi elle s'est employée à clarifier cette question au moyen de la résolution VII de la 94^e session de la Conférence internationale du travail. En tout état de cause, et conformément à l'article II, paragraphe 3, en cas de doute quant à savoir si les personnes relevant d'une catégorie spécifique doivent être considérées comme des gens de mer aux fins de la Convention, la question sera tranchée par l'autorité compétente dans chaque État membre, après consultation des organisations d'armateurs et de gens de mer concernées par la question. Le CESE estime que les États membres devraient tenir compte des résolutions de l'OIT et des directives connexes au moment de la mise en œuvre et du contrôle du respect de la CTM, et que ce principe devrait être scrupuleusement respecté.

5.9 S'agissant de l'article 4 "Personnel en charge du contrôle de conformité", le CESE note que les directives de l'OIT pour les agents chargés du contrôle par l'État du port menant des inspections en vertu de la CTM 2006 ont été mises au point pour

aider les administrations de l'État du port à exercer effectivement les responsabilités qui sont les leurs conformément à la CTM. Dans la plupart des cas, les inspections seront menées par un personnel déjà qualifié au titre des arrangements internationaux en vigueur pour le contrôle par l'État du port, établis en liaison avec les conventions de l'OMI et au moyen de mémoranda d'entente au niveau régional sur le contrôle par l'État du port. Cela est d'ailleurs le cas pour les pays de l'UE où cette activité est régie par le Mémorandum d'entente de Paris et par la directive 2009/16/CE.

5.10 Un aspect important du respect de la CTM sera la délivrance par les administrations de l'État du pavillon des certificats de travail maritime et des déclarations de conformité du travail maritime. Aux termes de la règle 5.1.1 de la Convention, les membres peuvent habiliter des organisations telles que les sociétés de classification à réaliser des inspections ou délivrer des certificats, ou les deux. Ce principe est reconnu par le droit de l'UE, notamment, en partie, par la directive 2009/15/CE "établissant des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires et les activités pertinentes des administrations maritimes", et en partie, par la directive 2009/21/CE concernant le "respect des obligations des États du pavillon". Dès lors que la directive proposée n'est pas suffisamment précise s'agissant de la possibilité pour l'administration de déléguer des tâches à des organisations reconnues, le CESE suppose que les États membres auront la possibilité de le faire dans leurs actes de transposition.

Bruxelles, le 11 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au recyclage des navires»

COM(2012) 118 final – 2012/0055 (COD)

(2012/C 299/29)

Rapporteur: **M. SIECKER**

Le Conseil, le 10 avril 2012, et le Parlement européen, le 19 avril 2012, ont décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au recyclage des navires"

COM(2012) 118 final — 2012/0055 (COD).

La section spécialisée "Agriculture, développement rural, environnement", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 12 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 122 voix pour, 31 voix contre et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le démantèlement des navires se déroule de façon irresponsable. La plupart des bateaux sont démantelés en utilisant la méthode dite de l'échouage ("beaching") dans le cadre de laquelle les navires sont littéralement échoués sur les plages d'Inde, du Bangladesh et du Pakistan. Ils sont ensuite démantelés par des travailleurs non qualifiés, dont de nombreux enfants, qui ne disposent pas des outils adaptés et ne sont nullement protégés contre les substances dangereuses libérées lors du recyclage.

1.2 Les navires en fin de vie sont considérés comme des déchets dangereux et relèvent de la convention de Bâle qui régit le transport des déchets dangereux. Étant donné que les règles de cette convention sont contournées de manière systématique et généralisée depuis des années, l'OMI a adopté en 2009 la convention de Hong Kong pour un recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires. L'Union européenne et ses États membres ont conclu que les deux conventions semblent assurer un niveau de contrôle et d'application effective équivalent pour les navires qui sont considérés comme des déchets. L'ensemble des États africains et plusieurs États d'Amérique latine ne partageaient pas cette conclusion. La convention de Hong Kong devrait entrer en vigueur vers 2020, à condition qu'un nombre suffisant de pays l'aient ratifiée.

1.3 La responsabilité de l'Union européenne dans ce dossier est considérable étant donné qu'une grande partie de la flotte mondiale appartient à des armateurs issus d'États membres de l'UE. Cela fait des années que la Commission s'inquiète des développements que connaît ce secteur. C'est la raison pour laquelle elle a décidé il y a plusieurs années de s'attaquer au problème. Ainsi, au cours des cinq dernières années, la Commission a publié sur ce thème un livre vert, suivi d'un document de stratégie et, aujourd'hui, d'une proposition de règlement. Le règlement de l'UE proposé prévoit l'application anticipée de plusieurs exigences de la convention de Hong Kong.

1.4 L'on n'observe que peu de différence entre, d'une part, la proposition de règlement relatif au recyclage des navires et, de l'autre, le livre vert et le document de stratégie publiés précédemment sur le même sujet. Dans ces deux documents, les problèmes liés au démantèlement des navires notamment au Bangladesh, en Inde et au Pakistan ont fait l'objet d'une analyse rigoureuse qui a abouti à la conviction que des mesures fermes devaient être prises afin de changer la situation intolérable que connaissent ces pays. Les mesures envisagées dans la proposition de règlement ne permettent toutefois pas de résoudre les problèmes. Le CESE ne peut que conclure à l'absence évidente de la volonté politique nécessaire à cette fin.

1.5 Ce qui fait par exemple défaut dans la proposition, c'est un instrument économique qui permettrait à la Commission d'influencer favorablement l'évolution de la situation. Or, il en était encore question dans les documents précédents. La Commission a également commandé une étude sur les possibilités de créer un fonds auquel chaque navire qui accoste dans un port européen serait tenu de contribuer. La hauteur de la contribution serait fonction à la fois du tonnage et de la toxicité. En outre, l'établissement d'un tel fonds constituerait une excellente application du principe du "pollueur payeur". Une partie de cet argent pourrait servir à améliorer les conditions de travail en Asie du Sud-Est en formant les travailleurs à la santé et à la sécurité au travail, en sensibilisant localement aux dangers du démantèlement irresponsable de grands navires de mer et en améliorant les infrastructures publiques locales.

1.6 Le CESE invite la Commission européenne à étudier la possibilité d'utiliser ces fonds pour développer les capacités de démantèlement et mettre en place une filière de recyclage en Europe. Il existe au sein de l'Union européenne des capacités de mise sur cale suffisantes qui ne sont plus ou peu exploitées pour la construction et la réparation des navires mais qui sont adaptées pour le démantèlement et le recyclage. Cette démarche s'inscrit parfaitement dans l'ambition que nourrit l'UE de

devenir à terme une société durable basée sur le recyclage, où les déchets sont essentiellement transformés en matière première grâce à un système de recyclage élaboré et bien conçu. Cela générerait un profit économique élevé sous la forme de précieux matériaux qui, pour une grande part, pourraient répondre à la demande de matières premières et créer de nombreux nouveaux emplois. Étant donné les prix des matières premières en hausse constante et le chômage élevé dans plusieurs pays membres de l'Union, cette piste pourrait s'avérer très rentable pour l'Europe dans son ensemble. De plus, une filière de démantèlement des navires en fin de vie représenterait une chance pour le développement des territoires maritimes, la formation des jeunes aux métiers émergents et les chômeurs.

1.7 Si l'UE souhaite que ses navires soient démantelés de façon responsable, il n'est pas illégitime qu'elle contribue à financer la construction des infrastructures nécessaires pour que cela se déroule dans des conditions correctes. Dans une économie de marché, rien n'est gratuit; tout à un coût. Lorsque le démantèlement se fait de manière responsable, ce prix est payé en argent. Dans le cas du démantèlement irresponsable, une partie de ce prix est payé en d'autres valeurs comme la pollution de l'environnement local et la perte de vies humaines. Étant donné qu'au sein de l'UE, nous ne souhaitons pas accepter ces valeurs comme un moyen de paiement légal, nous ne devons pas non plus autoriser qu'elles soient utilisées dans le cadre du trafic des paiements avec des pays tiers. La Commission pourrait insister davantage sur ce point. Le CESE estime dès lors que la Commission aurait dû présenter une meilleure proposition, plus créative, plus audacieuse et plus novatrice, qui corresponde davantage au niveau d'ambition des documents précédents de la Commission et des avis publiés par le Comité concernant ceux-ci.

1.8 Le CESE recommande, en vue d'autoriser le recyclage des navires dans des installations situées dans des pays non-membres de l'OCDE pour autant que ces installations soient conformes aux exigences et figurent sur une "liste européenne", que le règlement s'appuie nommément sur les lignes directrices existantes des organisations internationales compétentes⁽¹⁾ ainsi que sur la Convention de Bâle elle-même et ses lignes directrices techniques.

2. Introduction

2.1 À la fin des années 80 du siècle dernier, les flux de déchets dangereux depuis les pays industrialisés vers les pays en développement ont suscité l'indignation internationale. Les informations relatives aux 8 000 fûts de déchets chimiques abandonnés sur la plage de Koko au Nigéria et aux pérégrinations de navires tels que le Karin B naviguant de port en port pour tenter de se débarrasser de sa cargaison de déchets dangereux ont fait la une des journaux et souligné la nécessité d'adopter une réglementation internationale plus stricte. Ensuite, en 1989, la convention de Bâle des Nations unies a été adoptée afin d'instaurer un cadre de contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux.

(¹) Directives techniques pour une gestion écologiquement rationnelle du démantèlement intégral ou partiel des navires, Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, PNUE; principes directeurs de l'Organisation internationale du travail (OIT) pour les pays d'Asie et la Turquie sur la sécurité et la santé dans la démolition des navires; lignes directrices relatives au recyclage des navires, Organisation maritime internationale (OMI).

2.2 La convention de Bâle prévoit un système mondial de notification et d'autorisation écrites préalables en ce qui concerne les transferts de déchets entre pays. Un amendement a été adopté en 1995 en vue d'interdire les exportations de déchets dangereux depuis les pays de l'Union européenne et de l'OCDE vers des pays non membres de l'OCDE. L'Union européenne a transposé dans le droit communautaire la convention de Bâle ainsi que l'amendement relatif à l'interdiction des exportations⁽²⁾.

2.3 Bien que la législation sur les transferts de déchets s'applique également aux navires et qu'en vertu de la convention de Bâle, il ait déjà été admis que des navires peuvent, à partir d'un certain stade, être considérés comme des déchets, ils restent définis comme des navires en vertu d'autres règles internationales. Étant donné que la quasi-totalité des navires contiennent des quantités considérables de substances dangereuses, comme des huiles, des boues d'hydrocarbures, de l'amiante, de la laine de verre, des PCB, du TBT et des métaux lourds, notamment dans les peintures, ceux qui partent à la démolition doivent être considérés comme des déchets dangereux. Des tels navires battant le pavillon d'un État membre de l'UE, s'ils proviennent de pays membres de l'OCDE, ne doivent donc pouvoir être démantelés que dans ces pays, conformément à la convention de Bâle.

2.4 Toutefois, la réglementation étant contournée systématiquement par les navires, tant les règles internationales que la législation de l'Union sont rendues inopérantes. Pour remédier à cette situation, les parties à la convention de Bâle ont invité l'Organisation maritime internationale (OMI) à établir des dispositions contraignantes en matière de recyclage des navires. L'OMI a produit en 2006 un projet de traité qui a été adopté en 2009 sous la forme de la *Convention de Hong Kong pour un recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires* (ci-après "convention de Hong Kong"). Ce n'est toutefois que lorsqu'elle aura été ratifiée par un nombre suffisant de grands États du pavillon et de grands pays recycleurs qu'elle pourra entrer en vigueur et produire ses effets.

2.5 Les parties à la convention de Bâle se sont félicitées en 2006 du projet de convention de l'OMI et ont entrepris une évaluation visant à déterminer si la convention de Hong Kong assurerait un niveau de contrôle et d'application effective équivalent à celui mis en place par la convention de Bâle. L'Union européenne et ses États membres ont finalisé leur évaluation en 2010 et conclu que les deux conventions semblent assurer un niveau de contrôle et d'application effective équivalent pour les navires qui sont considérés comme des déchets. En octobre 2011, les parties à la convention de Bâle ont appelé à ratifier la convention de Hong Kong afin de permettre à cette dernière d'entrer en vigueur. Cette entrée en vigueur devrait avoir lieu au plus tôt en 2020. Lorsque cette convention sera entrée en vigueur, les parties ne pourront plus procéder au démantèlement de leurs grands navires marchands que dans des pays qui sont eux-mêmes parties à la convention.

2.6 Le recours à des pratiques préjudiciables à l'environnement et dangereuses lors du démantèlement des navires continue de susciter les vives inquiétudes de la Commission

(²) Règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets.

européenne, qui suit dès lors de près l'évolution de la situation. La Commission a publié, en 2007, un livre vert sur l'amélioration des pratiques de démantèlement des navires ⁽³⁾ et, en 2008, une communication proposant une stratégie de l'UE relative au démantèlement des navires ⁽⁴⁾. Sur la base de ces documents, le CESE a déjà élaboré des avis ⁽⁵⁾ précédemment. Le présent avis constitue la réaction du Comité à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au recyclage des navires ⁽⁶⁾, présentée par la Commission.

3. Contexte

3.1 L'économie du démantèlement des navires est essentiellement influencée par des facteurs liés au marché. Le coût de l'entretien d'une flotte vieillissante, les taux de fret, le prix de la ferraille déterminent le moment où un navire sera démantelé. Le choix du lieu de démantèlement dépend notamment du prix que le démanteleur est prêt à offrir pour le navire concerné. Ce prix est lui-même fonction de la demande en acier recyclé dans la région et des coûts liés aux infrastructures de protection des travailleurs et de l'environnement. Ces différents facteurs ont amené au fil du temps le recyclage des grands navires de mer à se déplacer vers l'Asie du Sud-Est.

3.2 Sur l'ensemble des navires en fin de vie démantelés dans le monde depuis 2004, plus de 80 % l'ont été en Inde, au Pakistan et au Bangladesh en utilisant la méthode dite de l'"échouage". Les navires sont échoués sur les plages de sable pour être ensuite démantelés sans recourir à des machines lourdes. De plus, ces pays ne disposent pas des infrastructures nécessaires pour traiter de façon responsable des déchets fortement pollués et toxiques. Les gouvernements des États d'Asie du Sud-Est refusent de s'attaquer à ces pratiques car ils considèrent le recyclage des navires comme une activité économique essentielle qu'il y a lieu d'entraver le moins possible. Cette activité génère également de nombreux emplois mais ses retombées sociales et environnementales sont catastrophiques.

3.3 Lorsqu'ils sont envoyés pour démolition vers l'Asie, ces grands navires représentent un des principaux flux de déchets dangereux entre pays industrialisés et pays en développement. En effet, ils contiennent des substances comme de l'amiante, des huiles, des boues d'hydrocarbures, des polychlorobiphényles (PCB) et des métaux lourds. En 2004, une étude de la Commission (DG TREN) a estimé les quantités de ces substances ainsi traitées annuellement (jusqu'en 2015) à 1 000 à 3 000 tonnes d'amiante, 170 à 540 tonnes de PCB, 6 000 à 20 000 tonnes de peinture toxique et 400 000 à 1,3 million de tonnes de boues d'hydrocarbures. Si l'impact environnemental de cette activité n'a que rarement fait l'objet d'études approfondies, les données disponibles indiquent que l'eau de mer, le sol et les sédiments de rivage sont considérablement affectés par cette activité. La pollution marine causée par les chantiers de démantèlement en Inde et au Bangladesh est clairement visible sur les photos aériennes. Les ONG signalent une raréfaction de la végétation et de la faune sous-marines dans ces régions.

3.4 Les conditions en matière de santé et de sécurité des travailleurs sont précaires dans les chantiers de démolition

d'Asie du Sud-Est. Le manque de machines lourdes et d'équipements de sécurité pour les travailleurs augmente considérablement le risque d'accidents graves. Selon un rapport du gouvernement indien, 434 accidents ont été enregistrés dans les chantiers d'Alang entre 1996 et 2003, et 209 personnes y ont trouvé la mort. Divers rapports en provenance du Pakistan font mention de plus de 400 ouvriers décédés et 6 000 blessés graves dans ce pays, entre 1986 et 2006. En outre, des milliers d'ouvriers contracteraient des affections irréversibles du fait de la manipulation et de l'inhalation de substances toxiques au mépris des règles de précaution ou de protection. La plupart des ouvriers proviennent des régions les plus pauvres, sont sans formation, travaillent sans contrat de travail ni assurance maladie ou accident, et n'ont pas le droit de constituer des syndicats. Une étude réalisée en Inde a mis en évidence une proportion élevée de travail des enfants. Un quart de l'ensemble des travailleurs a moins de 18 ans. 10 % ont même moins de 12 ans.

4. Contenu essentiel du règlement

4.1 Le règlement proposé relatif au recyclage des navires a pour objectif de réduire considérablement les effets dommageables du recyclage des navires battant le pavillon d'un État membre de l'UE, notamment en Asie du Sud-Est, sans pour autant imposer de nouvelles charges financières inutiles. Il prévoit l'application anticipée de plusieurs exigences de la convention de Hong Kong et accélère ainsi l'entrée en vigueur de cette convention au niveau mondial.

4.2 Les exigences suivantes de la convention de Hong Kong seraient appliquées anticipativement:

4.2.1 Les navires battant pavillon d'un État membre de l'UE doivent être munis d'un inventaire des matières dangereuses présentes à bord et le tenir à jour pendant tout leur cycle de vie. Cette obligation prend effet directement pour les nouveaux navires tandis que ceux existants disposent d'un délai de cinq ans. Afin que l'installation de recyclage agréée soit en mesure de gérer l'ensemble des déchets et matières dangereuses présents à bord, l'inventaire doit être mis à jour et finalisé avant que le navire ne soit envoyé au recyclage.

4.2.2 Une liste des exigences auxquelles les installations de recyclage des navires doivent répondre a été dressée sur la base des exigences de la convention de Hong Kong. Elle a été enrichie d'exigences supplémentaires afin d'assurer une meilleure protection de l'environnement et de la santé publique. Les installations de recyclage répondant à ces exigences pourront être reprises sur une liste européenne des installations de recyclage des navires. Le recyclage des navires battant le pavillon d'un État membre de l'UE ne pourra avoir lieu que dans des installations figurant sur la liste européenne.

4.2.3 Les navires battant pavillon d'un État membre de l'UE devront réduire au minimum le volume de substances dangereuses présentes à bord avant d'être envoyés vers l'installation de recyclage. Dans le cas des navires-citernes, les propriétaires devront veiller à ce qu'ils parviennent à l'installation de recyclage de navires dans un état permettant la délivrance d'un certificat attestant que les conditions de sécurité en vue de l'entrée dans un espace et du travail à chaud sont remplies, de manière à éviter les explosions et les accidents (mortels) au sein du personnel de l'installation de recyclage.

⁽³⁾ COM(2007) 269 final.

⁽⁴⁾ COM(2008) 767 final.

⁽⁵⁾ CESE 1701/2007, JO C 120 du 16.5.2008 p. 33; CESE 877/2009, JO C 277 du 17.11.2009, p. 67.

⁽⁶⁾ COM(2012) 118 final.

4.3 Contrairement à la législation existante, le règlement proposé repose sur le système de contrôle et d'exécution de la convention de Hong Kong, dont les dispositions sont spécialement conçues pour les navires de navigation internationale. Cela devrait contribuer à améliorer le respect de la législation de l'Union. Un problème majeur de la législation en vigueur est la difficulté de déterminer le moment où un navire devient un déchet. Avec le nouveau régime, les États membres seront informés à temps de la date de début prévue ainsi que de l'achèvement du recyclage. En comparant la liste des navires auxquels un certificat d'inventaire aura été délivré à la liste des navires recyclés dans des installations agréées, il sera plus facile de repérer les opérations de recyclage illicites.

4.4 Outre les facteurs économiques, la question des capacités de recyclage en Europe pose aussi un problème dans le cadre de la mise en place d'un recyclage responsable. Les capacités sont en effet à peine suffisantes pour recycler la flotte de guerre des États membres de l'UE et d'autres navires relevant des pouvoirs publics. En autorisant le recyclage des navires dans des installations situées dans des pays non-membres de l'OCDE pour autant que ces installations soient conformes aux exigences et figurent sur la liste européenne, ce règlement permettrait également de remédier à la pénurie actuelle de capacités de recyclage auxquelles les propriétaires peuvent légalement recourir. Cela s'avère d'autant plus important qu'on prévoit pour les dix années à venir un pic en matière de recyclage des navires.

5. Observations générales

5.1 Le démantèlement des navires se déroule de façon irresponsable. La plupart des bateaux sont démantelés en utilisant la méthode dite de l'échouage ("*beaching*") dans le cadre de laquelle les navires sont littéralement échoués sur les plages d'Inde, du Bangladesh et du Pakistan. Là, ils sont ensuite démantelés par des travailleurs non qualifiés, dont de nombreux enfants, qui ne disposent pas des outils adaptés et ne sont nullement protégés contre les substances dangereuses libérées lors du recyclage. Les travailleurs sont exploités sans pouvoir faire valoir leurs droits car les syndicats ne sont d'ordinaire, dans ces secteurs et notamment au Bangladesh et au Pakistan, pas tolérés. Les gouvernements ne font rien contre ces abus. Il s'agit d'activités économiques de premier plan pour ces pays essentiellement caractérisés par une gouvernance faible et corrompue et des entreprises, surtout dans ce secteur, qui sont à la fois puissantes et peu scrupuleuses.

5.2 L'intérêt économique de cette activité ne réside pas seulement dans les emplois créés mais aussi et surtout dans l'apport de matières premières. Ces pays satisfont la majeure partie de leurs besoins en acier au moyen du recyclage de navires. L'intérêt que représente cette activité en termes d'emploi a aussi son importance mais il est controversé d'un point de vue social. En effet, elle emploie majoritairement des travailleurs non qualifiés, provenant des franges les plus pauvres de la population. Ces personnes ont bien du travail mais pas réellement d'emploi car leurs services sont loués à la journée. La conception européenne et mondiale d'un emploi (OIT: un pacte mondial pour l'emploi décent 2009) prévoit qu'il permette au travailleur d'en vivre et d'entretenir une famille. Or le travail proposé sur les chantiers de démantèlement des plages d'Asie du Sud-Est ne permet pas aux travailleurs de vivre mais tout au plus de survivre un certain temps. Dans la pratique, ce travail cause le décès d'un grand nombre de travailleurs, soit rapidement, des suites d'un des nombreux accidents du travail, soit lentement, de celles d'une des maladies malignes et incurables qu'ils ont pu contracter sur leur lieu de travail.

5.3 La responsabilité de l'Union européenne dans ce dossier est considérable étant donné qu'une grande partie de la flotte mondiale appartient à des armateurs issus d'États membres de l'UE. Cela fait des années que la Commission s'inquiète des développements que connaît ce secteur et notamment du contournement de grande envergure des règles de la convention de Bâle. C'est la raison pour laquelle elle a décidé il y a plusieurs années de s'attaquer au problème. Ainsi, au cours des cinq dernières années, la Commission a publié successivement sur ce thème un livre vert, un document de stratégie et, aujourd'hui, une proposition de règlement.

5.4 L'on n'observe que peu de différence entre, d'une part, la proposition de règlement relatif au recyclage des navires et, de l'autre, le livre vert et le document de stratégie publiés précédemment sur le même sujet. Dans ces deux documents, les problèmes liés au démantèlement des navires notamment au Bangladesh, en Inde et au Pakistan ont fait l'objet d'une analyse rigoureuse qui a abouti à la conviction que des mesures fermes devaient être prises afin de remédier à la situation intolérable que connaissent ces pays. Les mesures envisagées dans la proposition de règlement ne permettent toutefois pas de résoudre les problèmes. Le CESE ne peut que conclure à l'absence évidente de la volonté politique nécessaire à cette fin. Ce n'est pas seulement dommage, c'est aussi étonnant. Dans des domaines parallèles, la Commission a su faire preuve de la volonté politique nécessaire.

5.5 La proposition à l'examen ne reflète guère les plans envisagés dans les documents précédents et visant par exemple à imposer certaines obligations aux propriétaires de navires, aux constructeurs et aux entrepreneurs de déchargement afin de veiller à ce que le démantèlement et le recyclage des navires en fin de cycle économique se déroule de manière responsable. Les mesures proposées sont faibles et présentent de nombreuses lacunes juridiques.

5.6 Après la réalisation des propositions de la convention de Hong Kong, les États parties à la convention de Bâle ont cherché à estimer si les degrés de contrôle et d'exécution des deux conventions étaient similaires. Ils ne sont pas parvenus à un accord sur cette question. L'avis de l'OMI et des États membres de l'Union européenne était sur ce point positif. L'une des raisons de cette divergence d'opinion pourrait résider dans le fait que la convention de Hong Kong ne traite que du démantèlement des navires tandis que la convention de Bâle porte surtout sur le traitement responsable des substances dangereuses et fixe également des exigences concernant la suite de la chaîne. La convention de Hong Kong aborde à peine ce sujet. Le CESE observe que la proposition de la Commission l'aborde bien, en des termes généraux, et recommande, en vue d'autoriser le recyclage des navires dans des installations situées dans des pays non-membres de l'OCDE pour autant que ces installations soient conformes aux exigences et figurent sur une "liste européenne", que le Règlement s'appuie nommément sur les lignes directrices existantes des organisations internationales compétentes⁽⁷⁾ ainsi que sur la Convention elle-même et ses lignes directrices techniques.

5.7 S'il est vrai que la proposition à l'examen va au-delà des dispositions de la convention de Hong Kong, elle ne va pas aussi loin que la convention de Bâle. La Commission indique qu'elle ne souhaite pas placer la barre trop haut pour éviter que les États où le démantèlement se déroule selon des méthodes

⁽⁷⁾ Voir note 1.

nuisibles pour l'homme et l'environnement ne renoncent à adhérer à la convention de Hong Kong, auquel cas le règlement manquerait son objectif. Ce raisonnement est contestable: lorsqu'une législation ou une réglementation donnée (la convention de Bâle) fait l'objet de multiples violations, son remplacement par un nouveau régime juridique au degré d'exécution moindre (la convention de Hong Kong) ne semble pas être la mesure la plus indiquée pour résoudre le problème. La Commission aurait pu accorder plus d'attention à un meilleur niveau d'exécution.

5.8 Le repavillonnage (du pavillon d'un État membre de l'UE vers celui d'un pays tiers) et la vente du navire à un revendeur sont deux méthodes souvent utilisées pour contourner les obligations de la convention de Bâle. Si cette vente a lieu dans les eaux européennes, le revendeur ne peut exporter le navire vers un pays non membre de l'OCDE à des fins de recyclage car il est soumis aux règles de la convention de Bâle. Le revendeur fournit alors une déclaration dans laquelle il confirme ne pas acheter le navire pour le démanteler mais bien à des fins économiques. Cependant, dès qu'il quitte les eaux européennes, le navire met souvent directement le cap vers l'une des plages du Sud-Est asiatique et la déclaration s'avère être fausse.

5.9 Le CESE note que la proposition de la Commission reprend les principaux éléments de la convention de Hong Kong, laquelle répartit les responsabilités entre d'une part les États du pavillon, les pays recycleurs et les États du port et, d'autre part, les propriétaires de navires, les constructeurs et les infrastructures de recyclage. Le Comité doute toutefois de la nature équilibrée de cette répartition et aurait souhaité voir également la position des précédents propriétaires/propriétaires effectifs déterminée dans le cadre de cette répartition.

5.10 Ce qui fait par exemple défaut dans la proposition, c'est un instrument économique qui permettrait à la Commission d'influencer favorablement l'évolution de la situation. Or, il en était encore question dans les documents précédents. La Commission a également commandé une étude sur les possibilités de créer un fonds auquel chaque navire qui accoste dans un port européen serait tenu de contribuer. La hauteur de la contribution pourrait être fixée en fonction à la fois du tonnage et de la toxicité. En outre, l'établissement d'un tel fonds s'inscrirait parfaitement dans le cadre du principe du "pollueur payeur". Une partie de cet argent pourrait servir à améliorer les conditions de travail en Asie du Sud-Est en formant les travailleurs à la santé et à la sécurité au travail, en sensibilisant localement aux dangers du démantèlement irresponsable de grands navires de mer et en améliorant les infrastructures publiques locales.

5.11 Le CESE invite la Commission européenne à étudier la possibilité d'utiliser ces fonds pour développer les capacités de démantèlement et mettre en place d'une filière de recyclage en Europe. Il existe au sein de l'Union européenne des capacités de mise sur cale suffisantes qui ne sont plus ou peu exploitées pour la construction et la réparation des navires mais qui sont adaptées pour le démantèlement et le recyclage. Cette démarche s'inscrit parfaitement dans l'ambition que nourrit l'UE de devenir à terme une société durable basée sur le recyclage, où les déchets sont essentiellement transformés en matière première grâce à un système de recyclage élaboré et bien conçu. Cela générerait un profit économique élevé sous la

forme de précieux matériaux qui, pour une grande part, pourraient répondre à la demande de matières premières et créer de nombreux nouveaux emplois. Étant donné les prix des matières premières en hausse constante et le chômage élevé dans plusieurs pays membres de l'Union, cette piste pourrait s'avérer très rentable pour l'Europe dans son ensemble.

5.12 Si l'UE souhaite que ses navires soient démantelés de façon responsable, il n'est pas illégitime qu'elle contribue à financer la construction des infrastructures nécessaires pour que cela se déroule dans des conditions correctes. Dans une économie de marché, rien n'est gratuit; tout à un coût. Lorsque le démantèlement se fait de manière responsable, ce prix est payé en argent. Dans le cas du démantèlement irresponsable, une partie de ce prix est payé en d'autres valeurs comme la pollution de l'environnement local et la perte de vies humaines. Étant donné qu'au sein de l'UE, nous ne souhaitons pas accepter ces valeurs comme un moyen de paiement légal, nous ne devons pas non plus autoriser qu'elles soient utilisées dans le cadre du trafic des paiements avec des pays tiers. La Commission pourrait insister davantage sur ce point. Le CESE estime dès lors que la Commission aurait dû présenter une meilleure proposition, plus créative, plus audacieuse et plus novatrice, qui corresponde davantage au niveau d'ambition des documents précédents de la Commission et des avis publiés par le Comité concernant ceux-ci.

6. Observations spécifiques

6.1 Tout en souscrivant à l'objectif de la proposition en matière de recyclage des navires et à l'approche générale privilégiée par la Commission, le CESE a de grandes réserves quant à l'efficacité de la mise en application. Le Comité critique notamment les dispositions suivantes.

6.2 Le règlement prévoit à l'article 15 la possibilité pour les installations de recyclage situées hors de l'Union de figurer sur une liste européenne pour peu qu'elles satisfassent aux exigences fixées par l'UE en matière de démantèlement responsable. Cependant, les preuves qui l'attestent doivent être fournies par ces mêmes infrastructures. Les inspections sur place réalisées par la Commission ou par des agents agissant pour son compte ne sont prévues par le règlement qu'à titre facultatif. Le CESE invite la Commission à mettre en place un mécanisme explicite et effectif d'inspection et de contrôle par des tiers indépendants afin de garantir la conformité des installations aux exigences énoncées à l'article 12.

6.3 L'article 12 énumère les exigences applicables aux installations de recyclage qui souhaitent figurer sur la liste européenne. Le Comité n'a guère d'observation à formuler sur les exigences en tant que telles. Il note toutefois qu'en vertu de la disposition transitoire énoncée à l'article 28, les États membres ont la possibilité, dans l'attente de la publication de la liste européenne, d'agréer des installations de recyclage de navires situées hors de l'Union à condition de vérifier, sur la base d'informations fournies par le propriétaire du navire et les installations de recyclage ou obtenues par d'autres moyens, que ces installations satisfont aux exigences énoncées à l'article 12. Ici encore, le CESE invite la Commission à mettre en place un mécanisme explicite et effectif d'inspection et de contrôle par des tiers indépendants afin de garantir la conformité des installations aux exigences énoncées à l'article 12.

6.4 L'article 23 suggère de prévoir dans les cas d'infractions au règlement des sanctions relevant soit du droit civil, soit du droit administratif, et qui soient efficaces, proportionnées et dissuasives. Il n'est fait aucune mention de sanctions concrètes. Dans le même article, la possibilité d'imposer des sanctions également à l'avant-dernier propriétaire est prévue si le navire est vendu puis, moins de six mois après cette vente, envoyé au recyclage dans une installation non reprise sur la liste européenne. Le Comité souligne toutefois que six mois constituent une période très courte au regard du cycle de vie moyen d'un navire. Il fait de plus remarquer que pour bénéficier d'une dérogation aux sanctions prévues, notamment lorsque le propriétaire peut prouver qu'il n'a pas vendu son navire avec l'intention de le faire recycler, il suffit de produire des déclarations. C'est ce qui a pu être observé à plusieurs reprises dans le cadre de la problématique actuelle liée à l'exécution des dispositions de la convention de Bâle.

6.5 Dans l'article 30, la Commission propose de réexaminer le règlement deux ans au plus tard après la date d'entrée en vigueur de la convention de Hong Kong. Celle-ci étant prévue en 2020, le réexamen du règlement devrait donc avoir lieu en 2022. La Commission envisage en outre la possibilité de reprendre sur la liste européenne des installations de recyclage

de navires celles qui sont autorisées par les parties à la convention de Hong Kong, afin d'éviter les doubles emplois et les charges administratives inutiles. Or, il est tout à fait possible que ces installations et notamment la chaîne qui, après le démantèlement, est chargée du traitement responsable des substances dangereuses, ne satisfassent pas aux exigences de la liste européenne. Cela également est susceptible d'affaiblir la pratique actuelle.

6.6 Le CESE attire l'attention sur le fait que le recyclage des navires, dans les pays où l'on a recours à la méthode de l'échouage, s'accompagne d'un degré de sécurité sur le lieu de travail largement insuffisant, de l'exploitation des travailleurs et de retombées désastreuses sur l'environnement. Les navires sont démantelés manuellement, sur la plage. Toutes les substances nuisibles qu'ils contiennent (hydrocarbures, boues huileuses, PCB, etc.) s'écoulent librement dans la mer ou sont absorbées par le sable. Les investigations effectuées sur place ont établi que la flore et la faune ont complètement disparu dans le voisinage des plages de démantèlement. Compte tenu du programme de développement durable de l'UE, l'on aurait pu s'attendre à ce que la Commission exclue clairement de la liste européenne les installations de recyclage recourant à cette méthode. Cette clarté fait défaut dans la formulation actuelle.

Bruxelles, le 12 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli au moins un quart des suffrages exprimés, ont été rejetés au cours des débats:

Paragraphe 5.5

"La proposition à l'examen ne reflète guère les plans envisagés dans les documents précédents et visant par exemple à imposer certaines obligations aux propriétaires de navires, aux constructeurs et aux entrepreneurs de déchargement afin de veiller à ce que le démantèlement et le recyclage des navires en fin de cycle économique se déroule de manière responsable. Les mesures proposées sont faibles pourraient être plus fortes et ne pas présenter d'incertitudes d'ordre de nombreuses lacunes juridiques."

Résultat du vote

Pour	70
Contre	72
Abstentions	0

Paragraphe 5.7

Modifier comme suit:

"S'il est vrai que la proposition à l'examen va au-delà des dispositions de la convention de Hong Kong, elle ne va pas aussi loin que la convention de Bâle. La Commission indique qu'elle ne souhaite pas placer la barre trop haut pour éviter que les États où le démantèlement se déroule selon des méthodes nuisibles pour l'homme et l'environnement ne renoncent à adhérer à la convention de Hong Kong, auquel cas le règlement manquerait son objectif. Ce raisonnement est contestable: lorsqu'une législation ou une réglementation donnée (la convention de Bâle) fait l'objet de multiples violations, son remplacement par un nouveau régime juridique au degré d'exécution moindre (la convention de Hong Kong) ne semble pas être la mesure la plus indiquée pour résoudre le problème. La Commission aurait pu accorder plus d'attention à un meilleur niveau d'exécution."

Résultat du vote

Pour	65
Contre	86
Abstentions	0

Paragraphes 5.10 et 1.5 (votés ensemble)

Supprimer le paragraphe:

"Ce qui fait par exemple défaut dans la proposition, c'est un instrument économique qui permettrait à la Commission d'influencer favorablement l'évolution de la situation. Or, il en était encore question dans les documents précédents. La Commission a également commandé une étude sur les possibilités de créer un fonds auquel chaque navire qui accoste dans un port européen serait tenu de contribuer. La hauteur de la contribution pourrait être fixée en fonction à la fois du tonnage et de la toxicité. En outre, l'établissement d'un tel fonds s'inscrirait parfaitement dans le cadre du principe du "pollueur payeur". Une partie de cet argent pourrait servir à améliorer les conditions de travail en Asie du Sud Est en formant les travailleurs à la santé et à la sécurité au travail, en sensibilisant localement aux dangers du démantèlement irresponsable de grands navires de mer et en améliorant les infrastructures publiques locales."

Résultat du vote

Pour	69
Contre	80
Abstentions	2

Avis du Comité économique et social européen sur les «Actions clés – vers un acte pour le marché unique II» (avis exploratoire)

(2012/C 299/30)

Rapporteur-général: **M. VOLES**

Le 27 juin 2012, 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 les:

"Actions clés- vers un Acte pour le marché unique II" (avis exploratoire).

Le 28 juin 2012, le Président a demandé à la section spécialisée "Marché unique, production et consommation" de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu du caractère urgent des travaux, le Comité économique et social européen a nommé M. VOLES rapporteur général lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 12 juillet 2012), et adopté l'avis suivant par 176 voix pour, 5 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1 La Commission a présenté des propositions pour 10 des 12 leviers définis dans l'Acte pour le marché unique et pour les deux restants respectivement fin 2011 et au premier semestre 2012. En outre, elle a parachevé ou déposé des propositions pour 28 des 50 mesures restantes annoncées dans l'Acte pour le marché unique.

1.2 En matière de gouvernance du marché unique, des propositions spécifiques portaient sur l'information ciblée des citoyens et des entreprises quant aux perspectives que ce marché ouvre, à l'amélioration des règles de mise en œuvre du marché unique par les États membres et à leur application effective. Peu de progrès ont été réalisés dans ce domaine particulier de la mise en œuvre malgré le fait que les citoyens et les entreprises considèrent que c'est l'une des principales pierres d'achoppement.

1.3 L'accent mis sur les 12 leviers a permis à la Commission de progresser plus rapidement qu'elle n'aurait pu le faire autrement. Le Parlement européen et le Conseil ont été invités à adopter les propositions législatives avant la fin de l'année 2013 de manière à ce qu'elles puissent être mises en œuvre d'ici à 2014. Une transposition et une mise en œuvre rapides, intégrales et correctes de la législation adoptée seront une tâche d'envergure pour les États membres.

1.4 La Commission célébrera le 20^e anniversaire du marché unique avec l'organisation au mois d'octobre 2012 d'une "semaine du marché unique" dans toute l'Europe, lors de laquelle des événements se dérouleront dans les 27 États membres. Le deuxième forum sur le marché unique entretiendra la dynamique politique créée par l'Acte pour le marché unique, évaluera les progrès réalisés pour ce qui est de sa mise en œuvre et étudiera quelles sont les priorités à définir pour le futur en vue de stimuler la croissance et de renforcer la confiance.

1.5 Dans une lettre du 27 juin, le vice-président de la Commission, Maroš ŠEFČOVIC, a demandé au CESE d'apporter une contribution au débat en cours, faisant valoir que sa

composition est représentative de la diversité des acteurs économiques et sociaux et apporte aux travaux en cours une valeur ajoutée basée sur le consensus.

2. Observations générales et recommandations

2.1 Les propositions pour un Acte pour le marché unique II ne doivent pas passer sous silence la situation difficile dans laquelle se trouve l'UE en raison de l'incapacité de plusieurs États membres à régler le problème de leur déficit public, de la stagnation généralisée du PIB, et de la hausse du chômage. Les propositions devraient par conséquent inclure non seulement des mesures à court terme ayant des effets immédiats sur la croissance et l'emploi mais également des mesures à moyen et long terme qui garantiraient un développement durable et apporteraient des bénéfices à tous les citoyens de l'UE pour l'avenir également.

2.2 Une stratégie Europe 2020 revue et actualisée devrait donner l'orientation générale pour le développement d'un marché unique en tant qu'il constitue la réalisation la plus précieuse de l'intégration européenne et à titre d'outil pour atteindre les objectifs de cette stratégie.

2.3 La préparation du nouvel ensemble de propositions visant à améliorer le marché unique devrait prendre en considération les points de vue de toutes les parties prenantes, y compris des organisations de la société civile et des partenaires sociaux.

2.4 Il conviendrait de prendre des mesures à même de libérer le potentiel du marché unique au bénéfice des entreprises, des consommateurs, des citoyens et des autres parties prenantes, et ce, essentiellement dans le domaine des services, de l'accès au financement, de la suppression des charges administratives pour les PME, du commerce en ligne, du marché unique numérique et de la mobilité. Elles devraient être assorties d'actions visant à renforcer la protection et la confiance des consommateurs, d'une part, et tenir dûment compte des aspects sociaux du marché unique en soutenant l'économie sociale et en se souciant de la nécessité de cohésion sociale ainsi que de la défense des droits et intérêts des citoyens, d'autre part.

2.5 Dans ses avis antérieurs sur l'Acte pour le marché unique ⁽¹⁾ et sur les 12 leviers ⁽²⁾, le CESE a relevé un certain nombre de questions qu'il juge toujours aussi cruciales:

- il est essentiel de faire connaître les avantages du marché unique pour les citoyens et les entreprises. Les corps intermédiaires tels que les partis politiques, les organisations de la société civile, les médias et le milieu de l'éducation, entre autres, ont une responsabilité et doivent contribuer à ce que les Européens sachent ce qui est en jeu;
- la Commission européenne devrait sensibiliser les citoyens aux questions liées au marché unique en recourant aux réseaux, agences et autres outils à sa disposition ⁽³⁾.

2.6 Plus tard dans l'année, le Comité rédigera un avis d'initiative sur les mesures manquantes de l'Acte pour le marché unique. Parmi celles-ci figurent notamment les prélèvements au titre des droits d'auteur (couverts par l'Acte pour le marché unique II), la révision de la directive sur les droits d'auteur, la neutralité de l'Internet, la protection des données, la protection des investisseurs, le protocole de progrès social, le statut de la société privée européenne, la passation de marchés en ligne, les agences de notation européennes, l'égalité entre les hommes et les femmes, les microentreprises et les entreprises familiales, les mesures de soutien à la création de nouvelles sociétés et à l'extension des entreprises existantes, les cartes de crédit et de débit, les paiements électroniques, le crédit à la consommation et le surendettement, les virements interbancaires, les jeunes, la mise en œuvre intégrale de l'euro et l'amélioration du fonctionnement de l'Espace unique de paiements en euros (SEPA).

2.7 Le Comité souhaite être associé à tout processus de consultation en rapport avec les mesures législatives et non législatives du programme évolutif de la Commission qui feront partie de l'Acte pour le marché unique II et formulera d'autres recommandations détaillées lorsque les actions envisagées par la Commission seront devenues des propositions à proprement parler.

3. Leviers et actions clés

3.1 Services

3.1.1 Tous les citoyens doivent pouvoir disposer d'un compte courant de paiement ordinaire et ce rapidement. Le Comité appelle de ses vœux des mesures réglementaires dans ce domaine, en matière de transparence des tarifs et de changement rapide de comptes bancaires.

3.1.2 La livraison des commandes, en particulier dans le cadre du commerce en ligne ⁽⁴⁾, et les procédures transnationales pour insolvabilité sont d'autres questions à étudier en priorité.

⁽¹⁾ JO C 132 du 3.5.2011, p. 47.

⁽²⁾ JO C 24 du 28.1.2012, p. 99.

⁽³⁾ SOLVIT, Enterprise Europe Network, Centres européens des consommateurs, Eurocentres, etc.

⁽⁴⁾ Comme illustré dans l'un des clips vidéo du concours "Tell us your story" organisé par la DG MARKT. L'audition publique de l'Observatoire du marché unique, tenue à Tallinn le 1^{er} juin 2012, portait sur le suivi des questions soulevées par les citoyens dans ces vidéos.

3.1.3 Le CESE propose également d'inclure des mesures visant à consolider le fonctionnement de l'Espace unique de paiements en euros (SEPA).

3.1.4 Le Comité réaffirme son soutien à l'extension de la normalisation au secteur des services, qui doit se faire en tenant dûment compte de leur caractère spécifique ainsi que des besoins du marché et de la société.

3.2 Marché unique numérique

3.2.1 Le Comité estime que l'achèvement du marché unique numérique sera un tremplin essentiel pour la relance du marché unique. Dans son avis antérieur, le Comité a déclaré que le commerce électronique était l'une des victimes de la fragmentation du marché unique, qui empêche la pleine exploitation du potentiel du commerce en ligne transfrontalier, tant pour les fournisseurs que pour les consommateurs. Pour résoudre ce problème, il faudrait engager des actions afin de compléter les mesures déjà préparées par la Commission concernant notamment un niveau élevé de protection des données, un Internet ouvert, la neutralité du réseau, la suppression des barrières basées sur la nationalité/le lieu de résidence, la signature électronique, le paiement électronique, l'investissement dans la technologie de la large bande, l'accès universel, l'accessibilité des matériels et des logiciels pour tous et une législation pour les services en ligne assortie d'une politique des consommateurs cohérente.

3.2.2 Le CESE considère qu'il est essentiel de garantir une coopération administrative entre les États membres et d'offrir des services de gouvernement en ligne, ce qui pourrait être facilité grâce à la généralisation de l'utilisation de l'IMI.

3.2.3 Le CESE souligne la nécessité de prendre tout particulièrement en considération les avantages d'une large diffusion de la facturation électronique mais estime qu'elle devrait demeurer une option, sur un pied d'égalité avec la facturation papier car toute charge supplémentaire devrait être évitée pour les PME.

3.3 Réseaux

3.3.1 Le CESE attache une attention particulière aux réseaux (transports, énergie et communications) qui jouent un rôle considérable dans l'interconnexion en Europe. Concernant le transport ferroviaire, il souscrit à l'idée de créer un espace ferroviaire unique à même de concurrencer les autres modes de transport. Il recommande d'étudier l'option de la mise en place d'un fonds de compensation similaire à celui qui existe déjà dans différentes industries de réseaux. Une priorité absolue doit être accordée à l'implémentation généralisée du système européen de signalisation et de gestion du trafic, conjointement avec le système européen d'assistance constante à la conduite (ETCS).

3.3.2 Concernant le **transport aérien**, la création d'un ciel unique européen est essentielle si l'on veut garantir la compétitivité de l'industrie de l'aviation de l'UE dans un marché mondialisé. Il faut s'attaquer à la mise en œuvre de SESAR: a) assurer le déploiement synchronisé des améliorations apportées aux infrastructures aériennes et terrestres; b) disposer de

ressources financières adéquates et en temps utile pour la mise en place de SESAR; et c) définir la gouvernance appropriée au déploiement de SESAR. Ce programme devrait être ouvert aux PME.

3.3.3 Le Comité appelle à une révision rapide du règlement (CE) n° 261/2004 ⁽⁵⁾ visant à moderniser les droits des passagers pour ce qui est de la surréservation et des retards, de même qu'en ce qui concerne les voyages à forfait.

3.3.4 La **politique portuaire de l'UE** devrait traiter des questions suivantes:

- a) assurer un développement durable des capacités portuaires ainsi que des installations connexes;
- b) créer un cadre clair et transparent relatif au financement des investissements dans les ports;
- c) clarifier les procédures concernant l'accès au marché des services portuaires;
- d) éliminer les goulets d'étranglement opérationnels qui nuisent à l'efficacité des ports;
- e) veiller à ce que le travail se déroule dans des conditions et dans une situation favorables et sûres, et instaurer des relations de travail constructives dans les ports;
- f) promouvoir la compétitivité globale et une perception positive des ports.

3.3.5 La mise en place d'une politique européenne relative aux ports maritimes n'implique pas forcément l'élaboration de nouvelles dispositions législatives. Une alternative judicieuse à la législation consisterait notamment en l'adoption d'instruments juridiques non contraignants (soft law), d'un côté, et d'une approche au cas par cas, de l'autre.

3.3.6 Concernant les **réseaux d'énergie**, le Comité approuve les récentes initiatives de la Commission européenne visant à poursuivre les interconnexions et à achever le marché intérieur de l'énergie.

3.3.7 Le CESE souscrit au principe de la création d'une communauté européenne de l'énergie (CEE) et approuve les étapes intermédiaires qui s'imposent, notamment des réseaux énergétiques européens régionaux, un fonds pour le développement des énergies renouvelables et un groupement d'achat de gaz.

3.3.8 Le Comité est d'avis que le moment est venu de procéder à une évaluation critique de la libéralisation du marché de l'énergie car elle n'a pas eu pour résultat la baisse attendue des prix pour les consommateurs et les entreprises.

3.4 Accès au financement

3.4.1 En raison de la crise financière, l'accès au crédit peut s'avérer difficile pour les entreprises, en particulier pour les PME,

dans de nombreux États membres, ce qui a des répercussions négatives sur leur activité. Pour que le secteur privé et en particulier les PME et les entreprises sociales puissent générer de la croissance et des emplois, il est essentiel qu'il puisse accéder au capital. Toutefois, les banques sont de plus en plus réticentes à prêter aux entreprises, notamment aux entreprises innovantes et aux start-ups qui présentent à la fois les plus grands risques et le meilleur potentiel de croissance.

3.4.2 C'est pourquoi le CESE invite tout particulièrement la Commission à soutenir les PME à avoir un accès direct aux marchés de capitaux d'emprunt, à développer des plateformes de titres obligataires spécifiques pour ces entreprises ainsi qu'à évaluer les possibilités d'améliorer le financement mezzanine et à rechercher de nouveaux instruments mezzanine, comme une garantie pour les prêts mezzanine. À cet égard, la Commission devrait fournir des orientations à toutes les parties prenantes quant aux bonnes pratiques à suivre pour articuler des instruments financiers de différentes sources et en augmenter le rendement.

3.4.3 Le CESE recommande de tenir compte, dans le cadre de négociations avec les États membres sur les futurs Fonds structurels, de la nécessité de la création d'instruments financiers garantissant les prêts aux PME.

3.5 Fiscalité

3.5.1 Le Comité demande des actions relatives aux règles fiscales divergentes et aux complications administratives, qui constituent souvent l'un des principaux obstacles empêchant l'expansion des PME dans le marché unique.

3.5.2 Même sans une harmonisation de la fiscalité, de nombreux obstacles dans ce domaine peuvent être levés, parmi lesquels la double imposition, qui entrave sérieusement les activités transnationales, avec un impact économique négatif sur l'investissement et l'emploi. Les systèmes actuels compliqués de perception de la TVA dans le commerce et les services transnationaux peuvent conduire à l'évasion et à la fraude fiscale, lesquelles doivent être combattues plus efficacement. Une déclaration européenne standard de TVA contribuerait à la simplification administrative.

3.5.3 Le Comité est d'avis que la fiscalité des États membres ne devrait pas conduire à la création de paradis fiscaux qui ont un impact négatif sur l'économie et les budgets publics.

3.5.4 Il convient de prêter attention au régime de TVA en ce qui concerne les services financiers et de toute évidence, si une nouvelle taxe sur le secteur financier venait frapper les flux de trésorerie ou une base similaire, alors il conviendrait que la Commission évalue les avantages qu'il y a à l'inscrire dans le cadre de la TVA.

3.5.5 Le CESE recommande également d'établir des règles générales pour que la TVA soit versée uniquement lorsque qu'une facture a été acquittée par le client. Ce système, déjà appliqué dans certains États membres pour les petites entreprises et connu sous le nom de "comptabilité de caisse" évite que la TVA soit prélevée sur les ventes indépendamment du fait que le paiement ait été effectué ou non par le client. Dans la période de récession économique actuelle, cela pourrait éviter les problèmes d'insolvabilité, en particulier des PME.

⁽⁵⁾ Règlement (CE) No 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91.

3.6 Environnement des entreprises

3.6.1 Le CESE souligne la nécessité d'accorder une attention particulière aux questions insuffisamment traitées dans la législation de l'UE et les programmes de soutien, notamment la problématique du travail indépendant.

3.6.2 Le Comité souligne la nécessité de réduire encore davantage les charges administratives inutiles pour les entreprises et attend de la Commission qu'elle propose des objectifs après 2012, date à laquelle les charges administratives devraient avoir baissé de 25 %. Le Comité observe qu'une réduction des charges inutiles est toujours souhaitable, qu'elle concerne les entreprises, les consommateurs ou les pouvoirs publics. Il convient cependant d'analyser avec soin si le but initial de la réglementation en cause ne s'en trouve pas compromis.

3.7 Entrepreneuriat social

3.7.1 L'initiative pour l'entrepreneuriat social sera réévaluée en 2014. En étroite coopération avec le groupe d'expert sur l'entrepreneuriat social, la Commission fera le point sur les résultats obtenus et décidera de ce qu'il reste à faire. Le CESE préconise que l'on tienne dûment compte des indications élaborées par le Comité dans le cadre des avis récents qu'il a adoptés, et qui traitent justement de l'entrepreneuriat social ⁽⁶⁾

3.7.2 Le Comité souligne la nécessité d'approfondir le niveau de connaissance du rôle et de la diffusion des entreprises sociales, dans le but de valoriser leur impact réel sur la communauté, ce qui requiert une méthodologie permettant de le mesurer. Cette mesure sera également nécessaire pour mettre en place le fonds d'entrepreneuriat social européen.

3.7.3 Le Comité est d'avis que la proposition relative à la fondation européenne et à toutes les autres formes d'entreprises européennes doit être examinée à la lumière des résultats de la consultation sur la révision du droit européen des sociétés.

3.8 Consommateurs

3.8.1 Le Comité attend avec impatience une proposition législative sur les recours collectifs dans un proche avenir. Une telle proposition doit conduire à l'établissement d'un mécanisme de recours collectif, applicable aussi bien à l'échelon national qu'au-delà des frontières et accessible à tous les consommateurs au sein du marché unique. Tous ceux dont les droits sont bafoués à l'intérieur du marché unique doivent avoir accès à ces mécanismes. Les consommateurs ne sont pas les seuls à être lésés par certains fournisseurs de biens et de services, des clauses abusives ou des pratiques commerciales déloyales. Doivent également avoir accès aux systèmes de recours collectifs les travailleurs dont les droits ont été violés et, de manière générale, les citoyens victimes de discriminations. Les PME pourraient avoir besoin d'une protection similaire, par exemple contre les pratiques commerciales déloyales.

La poursuite des travaux doit se faire en prenant en considération le point de vue de toutes les parties prenantes.

⁽⁶⁾ Voir avis JO C 24, du 28.1.2012, p. 1, JO C 229 du 31.07.2012, p. 44 et JO C 229 du 31.7.2012, p. 55.

3.8.2 Le CESE demande des mesures réglementaires pour parvenir à un marché unique intégré pour ce qui est des paiements effectués par carte, par Internet et par téléphone mobile.

3.8.3 En ce qui a trait à la sécurité générale des produits, il recommande l'application de deux principes élémentaires:

- **l'approche "cycle de vie"**. Cette approche suppose l'application d'exigences en matière de sécurité générale des produits pour tous les utilisateurs et les travailleurs concernés. La référence au cycle de vie permet de couvrir toutes les phases de la vie d'un produit, de l'achat des matières premières jusqu'à l'état de déchet;
- la **promotion de l'approche "du berceau à la tombe"**, en vertu de laquelle la durabilité d'un produit devrait être un aspect essentiel de la production.

3.9 Mobilité des citoyens

3.9.1 Le Comité rappelle la nécessité de parvenir à une mobilité accrue des citoyens en modernisant le système de reconnaissance des qualifications professionnelles. Promouvoir la mobilité professionnelle et géographique des travailleurs devrait contribuer à l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail en Europe et à la fourniture de services transfrontaliers. Le débat sur la reconnaissance des qualifications n'est pas toujours constructif au niveau des 27 États membres. Il convient de mettre davantage l'accent sur les besoins actuels (dans des situations transnationales ou entre pays voisins), en s'appuyant sur l'analyse des modèles de mobilité. L'UE devrait stimuler la coopération régionale dans ce domaine et promouvoir des formations professionnelles transfrontalières communes.

3.9.2 Concernant la portabilité des droits à la retraite, le Livre blanc ⁽⁷⁾ met exagérément l'accent sur l'amélioration du troisième pilier de l'épargne retraite individuelle. Le premier et le deuxième piliers doivent être améliorés afin de garantir des bénéfices structurels y compris pour les personnes se déplaçant en Europe.

3.9.3 En outre, le Comité fait part de sa préoccupation quant à la récente décision du Conseil de renationaliser l'accord de Schengen, en permettant l'établissement de nouvelles barrières à la libre circulation des citoyens à l'intérieur de l'Union et en réintroduisant des contrôles aux frontières là où ils avaient été abolis, ce qui est en flagrante contradiction avec les principes fondamentaux du traité et créera des difficultés majeures pour l'achèvement du marché intérieur.

3.10 Cohésion sociale

3.10.1 Le Comité est d'avis qu'il est nécessaire de clarifier les règles de mise en œuvre et la référence à l'article 3, paragraphe 3, du traité de Lisbonne affirmant que le marché intérieur n'est pas un objectif en soi mais un instrument au service du progrès social et d'une société durable pour les citoyens européens.

⁽⁷⁾ Livre blanc "Une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables", COM(2012) 55 final.

3.11 *Marchés publics*

3.11.1 Les marchés publics ne doivent pas obéir au seul critère du "meilleur prix" mais d'autres également, liés aux bénéfices sociaux et à l'impact au plan de la durabilité doivent être pris en considération sur un pied d'égalité.

3.11.2 Il y a lieu d'étudier jusqu'à quel point les marchés publics de l'UE peuvent rester durablement ouverts alors que les pays tiers continuent à user de pratiques discriminatoires. Dans ce domaine, tous les acteurs, qu'il s'agisse d'États membres ou de pays tiers, se doivent de respecter les conventions de l'OIT qui ont été ratifiées, ainsi que les droits de l'homme. L'UE devrait promouvoir activement cette politique à l'échelle mondiale.

3.11.3 L'on pourrait faire davantage au moyen des procédures de marchés publics en ligne afin d'accélérer les procédures administratives.

3.12 *Droits de propriété intellectuelle*

3.12.1 Pour les consommateurs, le cadre juridique régissant actuellement les droits de propriété intellectuelle est déconcertant; la situation est encore pire à l'échelle de l'Europe entière. Il convient de le clarifier et de faire en sorte que les sanctions et les modalités d'application juridiques soient proportionnées: les consommateurs individuels qui enfreignent les droits de propriété intellectuelle par inadvertance ou à une échelle réduite pour leur consommation personnelle pourraient devoir être traités différemment des responsables d'activités criminelles de grande ampleur ou de nature commerciale.

3.12.2 Une approche plus paneuropéenne des licences et des redevances est nécessaire.

Bruxelles, le 12 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre blanc sur les transports: vers l'adhésion et l'engagement de la société civile» (avis exploratoire)

(2012/C 299/31)

Rapporteur: **M. Stefan BACK**

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

"Livre blanc sur les transports: vers l'adhésion et l'engagement de la société civile"

(avis exploratoire).

La section spécialisée "Transports, énergie, infrastructure, société de l'information", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 juin 2012.

Lors de sa 482^e session plénière des 11 et 12 juillet 2012 (séance du 11 juillet 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 140 voix pour, 3 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE devrait entreprendre d'établir un cadre propice à un échange de vues ouvert et transparent sur la mise en œuvre du livre blanc entre la société civile, la Commission et les autres acteurs concernés, comme les autorités nationales à différents niveaux. Il sera ainsi possible d'accroître le niveau d'adhésion et de compréhension de la société civile, ainsi que de fournir un retour d'information utile aux décideurs et aux responsables de la mise en œuvre.

1.2 Le dialogue devrait s'engager à des niveaux multiples et associer la société civile et les pouvoirs publics aux échelons national, régional et local. Il faut entendre la société civile au sens large du terme, comprenant, sans que cette liste soit limitative, les entreprises, les employeurs, les travailleurs, les usagers, les ONG et les milieux universitaires.

1.3 Le dialogue doit permettre une communication dans les deux sens. Elle doit offrir à la Commission européenne la possibilité de communiquer sur ses propositions et ses actions. Dans le même temps, elle doit donner l'occasion à la société civile et aux pouvoirs régionaux et locaux, en particulier, d'entrer en contact avec la Commission, le CESE et d'autres institutions concernées, afin de leur soumettre leurs observations et de soulever des problèmes et des questions relatifs à la politique des transports de l'UE et à sa mise en œuvre, en ayant la certitude d'obtenir une réponse. Un dialogue ouvert et constructif est important pour améliorer l'acceptation des mesures adoptées, notamment les propositions législatives et les plans d'infrastructures.

1.4 Il devrait être possible de soulever des problèmes concrets, par exemple concernant l'accessibilité pour les personnes handicapées, la qualité des transports locaux et l'adéquation, dans des contextes déterminés, de certains objectifs de la politique de transport, comme le transfert modal ou les transports d'une longueur supérieure à une distance donnée.

1.5 Un dialogue fondé sur ces principes est de nature à améliorer la compréhension et l'acceptation des objectifs de la

politique de transport de l'Union et des mesures de mise en œuvre proposées. Il permettrait également aux institutions de l'UE de mieux comprendre les réalités pratiques et la nécessité de mieux prendre en compte la diversité des situations dans les différentes parties de l'UE, ainsi que d'accroître les possibilités de trouver des solutions satisfaisantes aux problèmes concrets et de répondre aux préoccupations exprimées.

1.6 Sur les questions soulevées, la continuité et le suivi sont des facteurs importants d'un dialogue réussi, de même qu'une communication en temps opportun de la part de la Commission, préalablement à la planification des initiatives. Il conviendrait de trouver un accord avec elle en ce qui concerne son engagement à cet égard, afin de s'assurer que le dialogue est efficace, ouvert et transparent. Tout en comprenant que la Commission soit particulièrement soucieuse de dialoguer sur les projets d'infrastructures et les actions qui supposent un changement de comportement, le Comité a la conviction que le champ d'application du dialogue devrait être plus large et qu'il pourrait apporter une valeur ajoutée à la plupart des initiatives.

1.7 La participation de la jeunesse constitue un élément essentiel du dialogue, si l'on veut que les objectifs de la politique des transports de l'UE suscitent de l'intérêt et recueillent l'adhésion.

1.8 Le dialogue devrait être basé dans une large mesure sur la communication par internet, notamment sur un site internet spécialement créé à cet effet. L'utilisation des médias sociaux comme Facebook et Twitter devrait être envisagée. Une gestion adéquate du dialogue sur internet est importante pour garantir que le système fonctionne. Il conviendrait de consacrer aux jeunes une section spéciale de l'espace en ligne voué au dialogue. Il serait également opportun d'y publier un certain nombre de liens externes pertinents, par exemple celui du site de la Commission consacré à l'initiative citoyenne.

1.9 Internet ne devrait pas être le moyen exclusif de communication. Une conférence ou d'autres manifestations, organisées en fonction des besoins, pourraient compléter le dialogue en ligne et offrir un forum pour débattre de deux ou trois sujets.

De même, des contacts directs entre le CESE et des représentants de la société civile devraient avoir lieu chaque fois qu'ils seront jugés utiles. Les questions et les préoccupations formulées dans ces différents cadres devraient être portées à l'attention de la Commission.

1.10 Le cas échéant, des questions ou des problèmes mis en évidence au cours de ce dialogue pourraient donner lieu à l'adoption de résolutions d'initiative de la part du CESE et influencer ses avis sur les matières concernées.

1.11 Eu ce qui concerne la participation des pouvoirs locaux et régionaux à ce dialogue, il conviendrait de prendre des contacts avec le Comité des régions (CdR) pour trouver une formule qui permette de l'associer au dialogue et à sa gestion, dans le respect de son rôle et de celui du CESE.

1.12 Au sein du CESE, le dialogue devrait être géré par un comité de pilotage émanant de la section TEN, avec le soutien du secrétariat de cette section et en coopération constante avec le CdR et la Commission.

1.13 Un groupe de travail ad hoc devrait étudier les modalités précises de la gestion et de l'administration du dialogue sur internet, les ressources nécessaires et les questions budgétaires, et remettre ses propositions d'ici fin 2012. Il convient de rechercher des solutions légères et simples pour assurer cette gestion et cette administration, en restant autant que possible dans les limites des ressources existantes. Il pourrait être envisagé de partager avec le CdR les coûts encourus pour gérer le dialogue.

1.14 L'objectif devrait être de lancer le dialogue début 2013.

2. Introduction

2.1 Le livre blanc "Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources" définit dix objectifs en vue d'un système de transport compétitif et économe en ressources, servant de balises pour la réalisation de l'objectif de réduction de 60 % des émissions de gaz à effet de serre. Les objectifs à long terme sont fixés à l'horizon 2050 et les autres objectifs visent des étapes intermédiaires en 2020 et 2030. Le livre blanc prévoit également une stratégie composée de quarante initiatives, qui devrait contribuer à la réalisation de ces objectifs au cours des dix prochaines années.

2.2 Les quarante initiatives présentées dans la feuille de route doivent être mises en œuvre d'ici à 2020. Certaines d'entre elles sont de nature législative mais la plupart sont fondées sur des initiatives nationales ou locales ou sur l'incitation à un changement de comportement, soit parce l'UE n'a qu'une compétence limitée en la matière, soit parce que la législation n'est pas un outil suffisant pour induire les changements d'habitudes indispensables au succès de telle ou telle initiative donnée. Ces mêmes modifications de comportement représentent également une condition essentielle du succès de plusieurs initiatives législatives.

2.3 Dans un courrier daté du 11 janvier 2012, la Commission a sollicité le point de vue du CESE sur la manière dont il serait possible d'inciter la société civile à se rallier aux objectifs de son livre blanc et à contribuer à la concrétisation de cette vision à long terme des transports. La lettre insiste en particulier sur la nécessité de concilier les intérêts nationaux et européens

en ce qui concerne certains projets importants d'infrastructures ressortissant aux réseaux transeuropéens de transport, ainsi que sur les moyens d'obtenir le soutien et les contributions de la société civile pour la réalisation des objectifs à long terme du livre blanc.

2.4 L'on pourrait établir à cet égard un parallèle avec le rôle du CESE dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020, pour laquelle la création d'un nouveau "comité directeur Europe 2020" horizontal a permis une interaction plus efficace entre les organes du Comité et les parties prenantes nationales pour repérer et planifier des initiatives spécifiques et des bonnes pratiques dans le processus de réforme en cours dans les États membres. Un rapport relatif au jugement porté par la société civile sur l'élaboration des programmes nationaux de réforme (PNR) et son association à ce processus a été publié le 23 février 2011, afin de fournir à la Commission des éléments susceptibles d'alimenter le Conseil européen de printemps.

2.5 Par ailleurs, l'Acte pour le marché unique prévoit d'"impliquer la société civile et de promouvoir une culture de l'évaluation". Il signale que la consultation publique a fait clairement ressortir que le souhait de la société civile d'être plus étroitement associée au développement du marché unique qu'elle ne l'a été par le passé. La Commission va dès lors publier régulièrement une liste des vingt principales attentes des citoyens et des entreprises à l'égard du marché unique. Cette liste sera soumise au Forum du marché unique, qui en réunira périodiquement les acteurs: entreprises, partenaires sociaux, organisations non gouvernementales ou représentatives des citoyens, pouvoirs publics à différents niveaux de gouvernement et parlements. Il examinera l'état du marché unique et donnera lieu à un échange de bonnes pratiques. Il contribuera à développer une culture de l'évaluation des politiques et, à ce titre, assumera pleinement son rôle dans le suivi de l'Acte sur le marché unique, dont il aidera à mesurer les effets au plus près du terrain. Les partenaires sociaux doivent également jouer un rôle accru, en recevant la possibilité de présenter leurs positions sur les questions touchant à la cohésion économique et sociale.

2.6 Une première série d'attentes, fondées sur une étude, a été publiée à l'automne 2011.

2.7 Le CESE est également en train d'étudier différentes formules pour la mise en place d'un forum européen sur le bouquet énergétique (FEBE). Une proposition de structure permanente, avec un comité de pilotage, un secrétariat permanent, des conférences annuelles et un groupe de travail se réunissant au maximum six fois par an fait actuellement l'objet d'un examen sous l'angle des questions relatives au financement, des problématiques institutionnelles, de l'opportunité et de la base juridique. Ce concept prévoit également un réseau de forums nationaux.

3. Observations générales

3.1 Le CESE considère que la mission dont il est aujourd'hui question est similaire à celles évoquées plus haut. Elle est centrée sur le soutien et les contributions de la société civile à la réalisation des objectifs à long terme en matière de transport, tels que définis dans la feuille de route, et à l'acceptation des projets d'infrastructures. La Commission semble particulièrement s'intéresser aussi aux points de vue de la société civile sur la question de savoir si la réduction de 60 % des émissions de gaz à effet de serre et les dix objectifs correspondants du livre blanc peuvent être atteints avec les outils dont la Commission dispose actuellement.

3.2 L'article 11, paragraphes 1 à 3, du traité sur l'Union européenne offre une base en bonne et due forme pour ce type de démarche. Ses dispositions prévoient que les institutions de l'UE entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile, engagent des consultations approfondies avec les entreprises et les organisations représentatives et offrent aux citoyens et aux associations la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions. Le CESE relève également que cet article constitue la base juridique de l'initiative citoyenne.

3.3 Le CESE est d'avis que, sur les dix objectifs définis dans le livre blanc, le soutien de la société civile semble particulièrement important pour la réalisation des ceux qui portent les numéros 1 (acceptation du marché et changement de comportement), 3 (attitude des opérateurs, des planificateurs des transports et des propriétaires de cargaisons), 4 (changements de comportement), 5, 7 (utilisation optimale de l'infrastructure et des systèmes de gestion du trafic, encouragement d'une planification transfrontalière efficace) 8, 10 (équité du système), 9 (sécurité et sûreté liées aux modèles de comportement).

3.4 Il est utile de soutenir les objectifs de la feuille de route afin de contribuer à créer un climat politiquement favorable pour sa mise en œuvre.

3.5 Le CESE estime que parmi les grandes problématiques d'ordre général pour lesquelles un dialogue avec la société civile organisée peut s'avérer particulièrement utile, il convient de ranger les questions liées:

- à l'articulation des intérêts de l'UE avec ceux des niveaux national, régional ou local, en particulier du point de vue de la société civile organisée,
- aux moyens non techniques de promouvoir les objectifs de la politique des transports, notamment la politique d'entreprise, le comportement du monde des affaires, l'acceptation de l'innovation et le changement des habitudes.

3.6 Sur ces points, le soutien de la société civile organisée est important et peut représenter le moyen le plus adéquat de transmettre des informations, de dégager un soutien mais aussi d'obtenir un retour d'informations sur les problèmes et les obstacles rencontrés.

3.7 Idéalement, ces canaux de communication pourraient aussi être utilisés pour l'établissement des performances et l'échange d'informations.

3.8 La liste des initiatives donne également une idée des domaines dans lesquels le soutien de la société civile est important pour atteindre les objectifs à long terme.

4. Observations particulières

4.1 Afin de donner une idée plus précise des initiatives du plan d'action en quarante points à l'horizon 2020 exposé dans le livre blanc, pour lequel le soutien de la société civile est particulièrement important, le CESE attire l'attention sur les éléments suivants.

4.2 Un espace européen unique des transports

4.2.1 Les initiatives prévues pour promouvoir des emplois et des conditions de travail de qualité nécessiteront un soutien actif des partenaires sociaux, qui peuvent également apporter une

contribution précieuse concernant l'opportunité de poursuivre l'action dans le cadre du dialogue social (articles 9, 152 et 153 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)). Pour ce qui est de la prévention des conflits sociaux et des actions possibles en vue d'instaurer une situation uniforme concernant les niveaux de rémunération, il convient de rappeler que ces domaines, étant expressément exclus de la compétence de l'UE (article 153, paragraphe 5, du TFUE), risquent de donner lieu à des conflits de normes, comme dans le cas de la directive sur les services ou de la directive relative au détachement des travailleurs. À cet égard, les aspects pratiques peuvent poser des problèmes particuliers dans le domaine des transports.

4.2.2 La sécurité et la sûreté des transports, ainsi que la liberté de mouvement des personnes handicapées et âgées, directement liée à l'accessibilité du marché du transport dans son ensemble, ne relèvent pas uniquement de la réglementation mais constituent aussi un enjeu qui fait intervenir les politiques des sociétés de transport et le facteur humain.

4.2.3 De même, si le "ciel unique européen", l'"espace ferroviaire unique européen" et la "ceinture bleue" dépendent essentiellement de mesures réglementaires et de procédures administratives, c'est de l'action des opérateurs et des autres parties concernées que sera tributaire l'utilisation des possibilités offertes, notamment ce qui concerne l'"espace ferroviaire unique européen" et la "ceinture bleue", y compris pour ce qui est de l'usage optimal des systèmes de transport intelligents et de l'accès aux marchés portuaires.

4.2.4 Les questions de la qualité, de l'accessibilité et de la fiabilité des services de transport concernent aussi bien le transport de fret que de passagers. Pour ce qui touche plus particulièrement au premier, l'action des divers opérateurs concernés est importante pour garantir le succès de la politique. S'agissant du transport de passagers, l'évaluation de l'efficacité du cadre réglementaire des droits des passagers et de la qualité des infrastructures de transport pour les passagers handicapés et âgés nécessitera également au premier chef la participation de la société civile organisée.

4.3 Renforcer et intégrer les initiatives locales émanant de la base

4.3.1 Le message en faveur de l'utilisation efficace des ressources, de l'adaptation et de la durabilité que diffuse le livre blanc sur les transports a d'ores et déjà stimulé les programmes d'action des citoyens, tant ruraux qu'urbains, sur l'ensemble du territoire européen. Ce phénomène emprunte toute une série de voies novatrices. Les systèmes de covoiturage organisé, par exemple, réduisent la taille du parc automobile détenu par les particuliers, tandis que les transports communautaires à échelle très locale, en particulier ceux qui fonctionnent à la demande, ont souvent amélioré l'accessibilité des moyens de déplacement et la mobilité pour les catégories défavorisées ou isolées. Les plans municipaux de relance, qui insistent souvent sur une consommation énergétique qui soit la plus faible possible, accordent une place centrale à un transport efficace du point de vue de l'énergie et à des implantations judicieuses. Ces projets concrets ont non seulement pour effet d'offrir de nouveaux modèles de transport mais, dans la mesure où ils émanent du terrain, assurent une mobilisation effective de l'opinion publique et donnent à leurs participants des occasions de s'informer. De ce fait, ils élargissent la base des connaissances et la compréhension du grand public en ce qui concerne les modifications de comportement qui devront avoir lieu vis-à-vis du transport.

4.3.2 Les nombreuses initiatives locales qui se développent un peu partout en Europe présentent toutefois un manque de coordination et de structuration, incompatible avec l'ampleur des défis qui nous attendent et, notamment, avec la réduction sévère des émissions de CO₂ qui est visée. Eu égard au niveau d'ambition que fixe le livre blanc, il s'impose de renforcer considérablement l'effort, par des actions consistant, par exemple,

- à développer plus avant et étendre les initiatives existantes, notamment afin d'accroître au maximum la participation de l'opinion publique et son engagement à leur égard,
- à multiplier les projets de ce type à travers toute l'Europe, en se fondant sur les bonnes pratiques en vigueur et en prêtant une attention particulière à la participation et à la mobilisation du grand public,
- à intégrer progressivement l'ensemble de ces actions, grâce à des plates-formes et outils de communication communs, afin d'échanger les bonnes pratiques, d'atteindre des cercles plus larges et de parvenir à ce que la connaissance des défis et des solutions possibles soit largement répandue dans l'opinion.

4.4 Innover pour l'avenir – technologie et comportement

4.4.1 La stratégie européenne de recherche, d'innovation et de déploiement des transports, ne concerne pas uniquement la recherche, le financement de celle-ci, la gouvernance et le déploiement de systèmes de mobilité intelligents. Comme indiqué dans la feuille de route, elle doit être soutenue par un cadre réglementaire approprié. Toutefois l'acceptation et l'adoption par le marché sont aussi des éléments essentiels et, à cet égard, la société civile peut jouer un rôle.

4.4.2 Cette question est en fait étroitement liée au thème des modèles de mobilité novateurs, pour lesquels l'attitude des opérateurs, des propriétaires de cargaison et, comme pour le transport de passagers, du grand public, constitue un élément essentiel.

4.4.3 C'est le cas du fret, où la volonté d'utiliser des innovations techniques et des technologies de l'information et de la communication est importante, tout comme la disposition à coopérer pour optimiser l'utilisation des capacités.

4.4.4 Comme pour le transport urbain, le soutien de la société civile est fondamental pour garantir l'adoption de systèmes de propulsion de substitution, l'organisation efficace du "dernier kilomètre de distribution" et la planification durable du transport de voyageurs et de fret.

4.5 Une infrastructure moderne, une tarification et des financements intelligents

4.5.1 Comme pour le réseau de mobilité européenne, c'est essentiellement l'utilisation optimale d'outils informatiques, de systèmes de repérage et de localisation des cargaisons et l'optimisation des horaires et des flux de trafic (e-fret), qui requièrent l'adhésion des acteurs du marché à ce projet qui est nécessaire pour garantir un déploiement valable de ces dispositifs sur les liaisons des réseaux transeuropéens de transport. Il s'agit à la fois d'atteindre des résultats optimaux et une bonne rentabilité de l'investissement.

4.5.2 Dans le cadre de l'approche par corridors choisie pour réaliser le réseau central du RTE-T, les projets d'infrastructure doivent être développés de manière à permettre aux citoyens, à la société civile et aux autorités concernées de "s'approprier" les projets en question et de "s'y identifier". Il conviendrait à cette fin de promouvoir notamment une participation précoce (dès la phase de programmation), le partage des pratiques exemplaires dans toute l'Union, l'application de méthodes modernes de programmation et de mise en œuvre ou encore une communication permanente et transparente. Dans ce contexte, le soutien de la société civile peut également contribuer à créer un climat qui soit plus favorable à une planification cohérente des infrastructures transfrontières.

4.5.3 Concernant le financement, la question des partenariats public-privé reste essentiellement une question financière dépendant elle-même surtout d'aspects juridiques et techniques. Toutefois, eu égard à l'importance de la participation de la société civile aux projets d'infrastructure et aux services pouvant faire l'objet d'un partenariat public-privé, il est légitime que la société civile souhaite participer à la conception et à la mise en œuvre de ces partenariats public-privé.

4.5.4 L'établissement des prix et l'élimination des distorsions constituent essentiellement, quant à eux, une question réglementaire. Néanmoins, des contacts avec la société civile peuvent apporter une contribution utile pour créer un climat favorable à l'acceptation de ces mesures. Ils peuvent également fournir des informations concernant les éventuels problèmes sociaux découlant des répercussions importantes qui peuvent se produire en matière de coûts dans les régions à faible densité de population ou sur la qualité de la vie de groupes vulnérables sur le plan économique ou physique.

Pour susciter l'adhésion, il est essentiel que tout système de fixation des prix apparaisse raisonnable et équitable et, à cet égard aussi, une contribution de la société civile peut s'avérer utile.

Bruxelles, le 11 juillet 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2012/C 299/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la simplification du transfert des véhicules à moteur immatriculés dans un autre État membre à l'intérieur du marché unique» COM(2012) 164 <i>final</i> – 2012/0082 (COD)	89
2012/C 299/17	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le renforcement de la solidarité au sein de l'Union européenne dans le domaine de l'asile – un programme européen en faveur d'un meilleur partage des responsabilités et d'une plus grande confiance mutuelle» COM(2011) 835 <i>final</i>	92
2012/C 299/18	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 – initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes» COM(2011) 933 <i>final</i>	97
2012/C 299/19	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant, pour la période 2014-2020, le programme "Justice"» COM(2011) 759 <i>final</i> – 2011/0369 (COD)	103
2012/C 299/20	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas» COM(2011) 750 <i>final</i> – 2011/0365 (COD), sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds "Asile et migration"» COM(2011) 751 <i>final</i> – 2011/0366 (COD), sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions générales applicables au Fonds "Asile et migration" et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises» COM(2011) 752 <i>final</i> – 2011/0367 (COD) et sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises» COM(2011) 753 <i>final</i> – 2011/0368 (COD)	108
2012/C 299/21	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre blanc – une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables» COM(2012) 55 <i>final</i>	115
2012/C 299/22	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil établissant, pour la période 2014-2020, le programme "L'Europe pour les citoyens"» COM(2011) 884 <i>final</i> – 2011/0436 (APP)	122
2012/C 299/23	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le gel et la confiscation des produits du crime dans l'Union européenne» COM(2012) 85 <i>final</i> — 2012/0036 (COD)	128
2012/C 299/24	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche [abrogeant le règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil, le règlement (CE) n° 861/2006 du Conseil et le règlement (CE) n° XXX/2011 du Conseil sur la politique maritime intégrée]» COM(2011) 804 <i>final</i> – 2011/0380 (COD)	133
2012/C 299/25	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la promotion et l'information en faveur des produits agricoles: une stratégie à forte valeur ajoutée européenne pour promouvoir les saveurs de l'Europe» COM(2012) 148 <i>final</i>	141



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2012/C 299/26	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1098/2007 du 18 septembre 2007 établissant un plan pluriannuel applicable aux stocks de cabillaud de la mer Baltique et aux pêcheries exploitant ces stocks» COM(2012) 155 <i>final</i> – 2012/0077 COD	145
2012/C 299/27	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 – calcul à haute performance: la place de l'Europe dans la course mondiale» COM(2012) 45 <i>final</i>	148
2012/C 299/28	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 2009/16/CE relative au contrôle par l'État du port» COM(2012) 129 <i>final</i> – 2012/62 (COD) et sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux responsabilités de l'État du pavillon en ce qui concerne le respect de la directive 2009/13/CE du Conseil du 16 février 2009 portant mise en œuvre de l'accord conclu par les Associations des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) concernant la convention du travail maritime, 2006, et modifiant la directive 1999/63/CE» COM(2012) 134 <i>final</i> – 2012/65 (COD)	153
2012/C 299/29	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au recyclage des navires» COM(2012) 118 <i>final</i> – 2012/0055 (COD)	158
2012/C 299/30	Avis du Comité économique et social européen sur les «Actions clés – vers un acte pour le marché unique II» (avis exploratoire)	165
2012/C 299/31	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre blanc sur les transports: vers l'adhésion et l'engagement de la société civile» (avis exploratoire)	170



Prix d'abonnement 2012 (hors TVA, frais de port pour expédition normale inclus)

Journal officiel de l'UE, séries L + C, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	1 200 EUR par an
Journal officiel de l'UE, séries L + C, papier + DVD annuel	22 langues officielles de l'UE	1 310 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série L, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	840 EUR par an
Journal officiel de l'UE, séries L + C, DVD mensuel (cumulatif)	22 langues officielles de l'UE	100 EUR par an
Supplément au Journal officiel (série S — Marchés publics et adjudications), DVD, une édition par semaine	Multilingue: 23 langues officielles de l'UE	200 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série C — Concours	Langues selon concours	50 EUR par an

L'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne*, qui paraît dans les langues officielles de l'Union européenne, est disponible dans 22 versions linguistiques. Il comprend les séries L (Législation) et C (Communications et informations).

Chaque version linguistique fait l'objet d'un abonnement séparé.

Conformément au règlement (CE) n° 920/2005 du Conseil, publié au Journal officiel L 156 du 18 juin 2005, stipulant que les institutions de l'Union européenne ne sont temporairement pas liées par l'obligation de rédiger tous les actes en irlandais et de les publier dans cette langue, les Journaux officiels publiés en langue irlandaise sont commercialisés à part.

L'abonnement au Supplément au Journal officiel (série S — Marchés publics et adjudications) regroupe la totalité des 23 versions linguistiques officielles en un DVD multilingue unique.

Sur simple demande, l'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne* donne droit à la réception des diverses annexes du Journal officiel. Les abonnés sont avertis de la parution des annexes grâce à un «Avis au lecteur» inséré dans le *Journal officiel de l'Union européenne*.

Ventes et abonnements

Les abonnements aux diverses publications payantes, comme l'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne*, sont disponibles auprès de nos bureaux de vente. La liste des bureaux de vente est disponible à l'adresse suivante:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) offre un accès direct et gratuit au droit de l'Union européenne. Ce site permet de consulter le *Journal officiel de l'Union européenne* et inclut également les traités, la législation, la jurisprudence et les actes préparatoires de la législation.

Pour en savoir plus sur l'Union européenne, consultez: <http://europa.eu>

