

Journal officiel

de l'Union européenne

C 67



Édition
de langue française

Communications et informations

57^e année

6 mars 2014

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
I Résolutions, recommandations et avis		
AVIS		
Comité économique et social européen		
493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013		
2014/C 67/01	Avis du Comité économique et social européen sur la «Participation du secteur privé au cadre de développement pour l'après-2015» (avis exploratoire)	1
2014/C 67/02	Avis du Comité économique et social européen sur «Les changements durables dans les sociétés en transition» (avis exploratoire)	6
2014/C 67/03	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Corps volontaire européen d'aide humanitaire: permettre et encourager la participation des citoyens de tous les États membres de l'Union» (avis exploratoire à la demande de la présidence lituanienne)	11
2014/C 67/04	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Une citoyenneté plus inclusive ouverte aux immigrants» (avis d'initiative)	16
2014/C 67/05	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Pour une consommation plus durable: la durée de vie des produits de l'industrie et l'information du consommateur au service d'une confiance retrouvée» (avis d'initiative)	23
2014/C 67/06	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Promouvoir le potentiel de croissance de l'industrie européenne de la bière» (avis d'initiative)	27

FR

Prix:
8 EUR

(suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2014/C 67/07	Avis du Comité économique et social européen sur «L'immigration irrégulière par voie maritime dans la zone euro-méditerranéenne» (avis d'initiative)	32
2014/C 67/08	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Garantir les importations essentielles pour l'UE par la politique commerciale actuelle de l'UE et ses autres politiques connexes»	47
2014/C 67/09	Avis du Comité économique et social européen sur «L'Acte pour le marché unique – Déterminer les mesures manquantes» (supplément d'avis)	53

III Actes préparatoires

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013

2014/C 67/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil» COM(2013) 520 <i>final</i> — 2013/0253 (COD)	58
2014/C 67/11	Avis du Comité économique et social européen sur le «Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la valeur ajoutée des stratégies macrorégionales» COM(2013) 468 <i>final</i>	63
2014/C 67/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal» COM(2013) 348 <i>final</i> — 2013/0188 (CNS)	68
2014/C 67/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux fonds européens d'investissement à long terme» COM(2013) 462 <i>final</i> — 2013/0214 (COD)	71
2014/C 67/14	Avis du Comité économique et social européen sur le «Rapport de la Commission – Rapport sur la politique de concurrence 2012» COM(2013) 257 <i>final</i>	74
2014/C 67/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics» COM(2013) 449 <i>final</i> — 2013/0213 (COD)	79



I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

493^e SESSION PLÉNIÈRE DES 16 ET 17 OCTOBRE 2013

Avis du Comité économique et social européen sur la «Participation du secteur privé au cadre de développement pour l'après-2015» (avis exploratoire)

(2014/C 67/01)

Rapporteur: **M. Ivan VOLEŠ**

Par une lettre du commissaire ŠEFČOVIČ datée du 19 avril 2013, la Commission européenne a invité le Comité économique et social européen, conformément à l'article 304 du TFUE, à élaborer un avis exploratoire sur la

"Participation du secteur privé au cadre de développement pour l'après-2015".

La section spécialisée "Relations extérieures", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 septembre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 100 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Renforcer la position du secteur privé dans la coopération au développement

1.1.1 Le secteur privé peut jouer un rôle essentiel dans la lutte contre la pauvreté dans le monde, car il crée des emplois, produit des biens et des services, génère des revenus et des bénéfices et contribue par les impôts qu'il verse à la couverture des charges publiques, pour autant qu'il respecte les principes de coopération au développement reconnus au plan international et que les emplois créés soient des emplois décents conformément à l'Agenda pour un travail décent de l'OIT.

1.1.2 Le Comité demande que le secteur privé participe bien plus fortement au programme de développement pour l'après-2015 et au nouveau partenariat mondial. La participation du secteur privé à la définition des objectifs visant à éliminer la pauvreté et à parvenir à un développement durable et à une croissance juste et inclusive qui tienne compte aussi bien de la quantité que de la qualité, permettra à ce secteur de porter sa part de responsabilité dans l'accomplissement desdits objectifs.

1.1.3 Les organisations de la société civile font état non seulement des avantages, mais aussi des risques liés à l'action du secteur privé; c'est pourquoi l'aide au secteur privé dans les pays en développement devrait se fonder sur les principes de transparence, d'ouverture des marchés publics, d'efficacité, d'efficacité des moyens investis et de responsabilité des agents publics envers tous les acteurs intéressés pour la mise en œuvre de la stratégie de développement adoptée. La part totale croissante que prend l'aide publique au développement (APD) consacrée au développement du secteur privé ne devrait pas réduire les moyens financiers accordés dans le cadre de l'APD aux pays en développement les plus pauvres.

1.2 Orienter le secteur privé vers la réalisation des objectifs de développement

1.2.1 Dans le présent avis, le secteur privé inclut aussi le secteur social et se compose de travailleurs indépendants, de microentreprises, de petites et moyennes entreprises, de grandes entreprises multinationales, de coopératives et d'autres entreprises de l'économie sociale, et il comprend les salariés des entreprises privées et leurs organisations syndicales et les organisations non gouvernementales qui coopèrent à des projets

privés. L'aide au secteur privé et la coopération avec ce secteur devraient tenir compte des différences de nature entre chacune de ces parties prenantes. Dans les pays en développement, il existe également un vaste secteur privé informel et l'aide au développement devrait contribuer à combattre le travail informel, ainsi que les situations qui l'encouragent.

1.2.2 Il convient d'associer activement la société civile au processus de définition du rôle du secteur privé et d'établissement des indicateurs de la contribution de ce dernier à la coopération internationale au développement; la création d'une vaste plate-forme à l'échelon européen y contribuerait, avec la participation de toutes les parties intéressées.

1.2.3 Il convient d'utiliser l'APD comme facteur multiplicateur pour associer le capital privé aux investissements dans les pays en développement grâce au recours aux instruments financiers innovants. Il y a lieu d'assortir l'aide ainsi fournie d'objectifs clairement définis, tels que la création de davantage de meilleurs emplois, l'augmentation de la qualité de la production, le transfert de savoir-faire de gestion pour le secteur privé, etc.

1.2.4 Les partenariats entre les secteurs public et privé peuvent devenir un instrument essentiel pour mettre en œuvre les stratégies de développement, pour autant que l'on assure au préalable un dosage correct et une bonne communication des parties intéressées.

1.3 Soutenir la création d'un environnement entrepreneurial favorable

1.3.1 Dans les pays en développement, pour que le secteur privé puisse jouer son rôle dans le développement, il a besoin d'un climat entrepreneurial favorable comprenant le respect des principes démocratiques généralement reconnus, qui facilite la création et l'essor des entreprises, réduit la prolifération bureaucratique, renforce la transparence, freine une corruption omniprésente et encourage les investisseurs étrangers et locaux.

1.3.2 Il convient d'entendre la responsabilité sociale des entreprises (RSE) comme une initiative volontaire des entreprises et leur adhésion à un entrepreneuriat éthique. Il convient de proposer un cadre défini pour la RSE dans le domaine du développement dans le respect des "principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales" et d'autres principes reconnus sur le plan international.

1.3.3 Lorsque le secteur privé crée de nouveaux emplois, il devrait respecter les droits économiques et sociaux fondamentaux, notamment les principales conventions de l'OIT. Il convient de créer ces nouveaux emplois conformément à l'Agenda pour un travail décent de l'OIT.

1.4 Stimuler le potentiel novateur de l'entrepreneuriat pour le développement

1.4.1 Il convient de concevoir les programmes de développement des capacités institutionnelles de l'administration d'État dans les pays en développement en étroite collaboration avec les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales concernées engagées dans l'aide au développement, et il convient d'améliorer les conditions dans lesquelles notamment les petites et moyennes entreprises exercent leurs activités, car ce sont elles qui recèlent le plus grand potentiel pour créer des emplois et réduire la pauvreté.

1.4.2 Dans les pays en développement, les organisations d'entrepreneurs ont besoin d'acquérir des compétences en vue d'améliorer leur capacité à exercer une influence positive sur l'environnement entrepreneurial. Il convient de soutenir le développement de leurs capacités en profitant de la contribution active d'organisations partenaires dans les pays développés. Les programmes européens d'aide extérieure devraient donc aussi financer l'aide technique que les organisations européennes d'entrepreneurs fournissent à leurs partenaires dans les pays en développement, et accroître leur motivation.

1.4.3 L'aide au développement devrait davantage soutenir les projets novateurs et les modèles d'entreprise qui favorisent l'inclusion, y compris le soutien à une société sans barrière, ce qui contribuerait à éliminer la pauvreté des groupes de citoyens à risque, tels que les personnes handicapées, les femmes, les personnes âgées, etc.

1.4.4 Il y a lieu de soutenir la coopération du secteur privé avec les organisations non gouvernementales, en recourant par exemple à des bénévoles pour transférer aux entreprises locales le savoir-faire dans les domaines de la gestion et des technologies, etc. Les projets d'entreprise novateurs couronnés de succès méritent une publicité accrue et systématique.

1.4.5 Le développement du secteur privé requiert que soient soutenues dans une plus large mesure la formation et l'acquisition des connaissances pour les technologies essentielles, au profit notamment des travailleurs peu qualifiés.

1.4.6 Le Comité recommande d'élargir le programme Erasmus pour jeunes entrepreneurs aux personnes intéressées originaires des pays en développement, ou de créer un programme avec des objectifs similaires et de lui allouer les moyens financiers nécessaires.

1.4.7 Une attention particulière doit être accordée au secteur de l'industrie extractive et des matières premières, où il faut appliquer rigoureusement les exigences en matière de protection de l'environnement, les conditions sociales des travailleurs et le caractère durable du développement économique de l'État.

1.4.8 Les pays en développement manquent souvent de stratégies visant à développer les petites et moyennes entreprises; aussi, la coopération au développement devrait-elle mieux contribuer à remédier à ce handicap. L'expérience acquise en Europe en matière d'aide aux petites et moyennes entreprises devrait être transmise de manière ciblée et pertinente aux pays en développement.

2. Principaux postulats de l'avis

2.1 M. ŠEFČOVIČ, commissaire européen, a adressé une lettre au Président du CESE, dans laquelle il fait savoir que la Commission élabore des propositions en vue d'associer plus efficacement le secteur privé au partenariat mondial pour le développement pour l'après-2015 et demande donc que le Comité élabore un avis exploratoire sur le rôle du secteur privé en vue d'accélérer sur cette même période un développement intelligent, durable et inclusif, qui fait actuellement l'objet de débats au sein de l'ONU.

2.2 Dans son avis REX/372⁽¹⁾ sur la communication de la Commission "Une vie décente pour tous: éradiquer la pauvreté et offrir au monde un avenir durable", le CESE a adopté une série de recommandations en vue d'associer la société civile à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des objectifs de développement durable pour l'après-2015 au plan mondial.

2.3 Le Comité consacre depuis longtemps de nombreux travaux dans le cadre de ses avis⁽²⁾ à la coopération au développement et à la coopération extérieure et il a acquis toute une série d'expériences et de connaissances concrètes grâce à ses propres initiatives sur les questions concernant les pays ACP, Euromed, le partenariat oriental, les négociations commerciales internationales et d'autres domaines en lien avec la problématique du développement. Il a pleinement tiré parti de cet acquis lors de l'élaboration du présent avis.

3. Observations générales

3.1 Le secteur privé peut jouer un rôle essentiel dans la lutte contre la pauvreté dans le monde, car il crée des emplois, produit des biens et des services, génère des revenus et des bénéfices et contribue par les impôts qu'il verse à la couverture des charges publiques, pour autant qu'il respecte les principes de coopération au développement reconnus au plan international. Même après 2015, l'aide publique au développement demeurera un important catalyseur du développement, mais elle ne saurait suffire, à elle seule, à permettre d'éradiquer la pauvreté⁽³⁾.

3.2 Il manquait aux objectifs du millénaire pour le développement une définition plus claire de la manière de les atteindre, ils manquaient de connexions réciproques et ils négligeaient le rôle du secteur privé dans le développement⁽⁴⁾. Il convient d'associer bien plus fortement le secteur privé au futur cadre de coopération au développement pour l'après-2015, en tant que partenaire stratégique et moteur d'une croissance durable et ce, pour l'ensemble des trois piliers qui soutiennent cette dernière, le premier économique, le deuxième social et le troisième environnemental, et qui se fondent sur des indicateurs non seulement quantitatifs, mais aussi qualitatifs.

3.3 Les organisations de la société civile⁽⁵⁾ attirent l'attention aussi bien sur les avantages que sur les risques de la participation du secteur privé à la coopération au développement. Afin

d'éliminer ces risques, il est nécessaire que l'aide au secteur privé grâce aux moyens consacrés au développement respecte les principes de transparence, d'efficacité, d'efficacité des moyens investis, d'ouverture des marchés publics et de responsabilité des agents publics envers tous les acteurs intéressés pour la mise en œuvre de la stratégie de développement adoptée.

3.4 Le secteur privé comprend des travailleurs indépendants, des microentreprises, des petites et moyennes entreprises, des grandes entreprises multinationales, des coopératives et d'autres entreprises de l'économie sociale, des institutions financières. Dans un sens plus large, les employés des sociétés privées et leurs organisations syndicales et les organisations non gouvernementales qui coopèrent à des projets privés relèvent également de ce secteur. Outre les entreprises privées qui exercent légalement leurs activités, il existe notamment dans les pays en développement un vaste secteur privé informel. Lors de l'octroi de l'aide au développement, il convient de différencier chacune de ces entités privées et les retombées de leurs activités sur le développement, en fonction de leur taille, de leur domaine d'activité et du niveau de développement de l'État considéré (État moins développé, moyennement développé, en développement ou encore vulnérable).

3.5 Le secteur privé, avec les représentants de la société civile, devrait participer à la définition des besoins en matière de développement dans chaque État, et contribuer à la fixation des nouveaux objectifs de développement durable pour l'après-2015, afin qu'il porte sa part de responsabilité dans leur accomplissement. Ces objectifs devraient s'inscrire dans le prolongement des objectifs du millénaire pour le développement, ils devraient être concrets et mesurables et inclure les domaines de l'eau, de l'agriculture, de la sécurité alimentaire, de l'énergie, des infrastructures de transport, de l'éducation, du secteur de la santé, de l'économie numérique, de l'égalité des sexes et de l'égalité sociale.

3.6 Il convient de reconnaître le secteur privé comme un élément constitutif essentiel du nouveau partenariat mondial pour le développement. Il serait souhaitable de créer une plate-forme qui rassemble les représentants des entrepreneurs et les employeurs européens et serait ouverte aussi à d'autres parties intéressées, y compris les représentants de la société civile, pour dialoguer avec les représentants des institutions européennes et financières sur la participation du secteur privé à la coopération internationale au développement.

3.7 Le secteur privé des États donateurs participe à la coopération au développement en tant que fournisseur de services et d'équipements payés par l'APD, en tant que fournisseur direct d'aide au développement pour des motifs philanthropiques, dans le cadre de projets communs avec le secteur public et les organisations non gouvernementales, et en tant qu'investisseur dans des projets qui ont également, outre leur intérêt pour l'entreprise, des retombées significatives pour le développement. Il convient de soutenir prioritairement les projets orientés vers l'innovation grâce à la mise en place de capacités d'innovation, de services de conseil, de pépinières et de grappes d'entreprises dans les pays bénéficiaires. Les marchés publics pour les projets de développement doivent être transparents et ouverts.

3.8 La contribution du secteur privé au développement devrait également comprendre le soutien à une société sans barrière, ce qui aiderait à éliminer la pauvreté des groupes de citoyens à risque, tels que les personnes handicapées, les femmes, les personnes âgées, ou celles temporairement blessées.

(1) Avis du CESE sur "Une vie décente pour tous: éradiquer la pauvreté et offrir au monde un avenir durable", JO C 271, 19.9.2013, p. 144-150.

(2) Voir les avis du CESE sur les thèmes: "Stratégie UE-Afrique" (2009), JO C 77, 31.3.2009, p. 148-156, "Commerce et sécurité alimentaire" (2010), JO C 255, 22.9.2010, p. 1-9, "Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées" (2012), JO C 43, 15.2.2012, p. 82-88, "Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement / La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers" (2012) JO C 229, 31.7.2012, p. 133-139, "Participation de la société civile aux politiques de développement de l'UE" (2012), JO C 181, 21.6.2012, p. 28-34 et "Protection sociale dans la politique de développement" (2013), qui n'a pas encore été publié au JO.

(3) Seuls quelques pays développés ont atteint ou dépassé l'objectif convenu de consacrer à l'APD une part de 0,7 % de leur produit intérieur brut.

(4) Voir: Comité consultatif économique et industriel de l'OCDE (BIAC), "Preliminary Perspectives for the Post-2015 Development Agenda" (Premières perspectives du programme de développement pour l'après-2015), février 2013.

(5) Confédération syndicale internationale: <http://www.ituc-csi.org>, Concord: <http://www.concordeurope.org>, Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise: <http://www.entreprise-development.org/page/french>.

À cet égard, l'accord-cadre sur le marché du travail inclusif conclu par les partenaires sociaux européens en mars 2010 peut servir d'inspiration pour intégrer cette exigence dans le futur cadre de développement.

3.9 Le secteur privé dans les pays en développement requiert une aide systématique afin d'être en mesure de jouer son rôle dans le développement. C'est pourquoi la part de l'APD consacrée au développement du secteur privé augmente. Cette évolution ne saurait toutefois se produire au détriment de l'APD fournie aux pays les moins avancés dont ces derniers ne sauraient se passer pour résoudre leurs problèmes les plus pressants.

3.10 Les investissements privés de grandes entreprises multinationales dans des projets d'intérêt pour le développement constituent une occasion pour associer à leur réalisation les petites et moyennes entreprises locales, existantes et nouvelles, ce qui permet à ces dernières, grâce à la coopération avec des partenaires des pays développés, d'acquérir un savoir-faire technique et d'accéder aux technologies avancées adéquates. Les entreprises multinationales devraient respecter les principes reconnus établis par l'ONU, l'OCDE et les autres organisations internationales ⁽⁶⁾.

3.11 Les petites et moyennes entreprises constituent, dans les pays en développement comme partout ailleurs dans le monde, le principal potentiel de développement, à la libération duquel devraient contribuer notamment les microcrédits et les prêts bonifiés des institutions européennes et internationales de financement du développement. En outre, les transferts d'épargne et d'autres moyens financiers des émigrants constituent une source importante d'investissements et il est nécessaire de les orienter davantage, au moyen d'incitations, vers les besoins de développement de l'État concerné.

3.12 Le Comité se félicite des idées qu'expose la Commission dans sa communication "Après 2015: vers une approche globale et intégrée du financement de l'éradication de la pauvreté et du développement durable" ⁽⁷⁾ et demande que le secteur privé et la société civile organisée soient associés au débat proposé sur l'approche intégrée du financement.

3.13 Il conviendrait d'utiliser l'APD comme principal facteur multiplicateur pour associer le capital privé aux investissements dans les pays en développement. Les instruments innovants devraient servir à cet effet, tels que le "blending" (panachage de ressources), les divers mécanismes de garantie et les taux d'intérêt réduits. Il conviendrait de tenir compte dans le calcul du montant de l'APD des garanties d'État pour les investissements dans les pays en développement. Il y a lieu d'assortir l'aide ainsi fournie au capital privé de conditions et d'indicateurs clairement définis qui prennent en compte le caractère durable du développement, la protection de l'environnement, l'économie verte, la création d'emplois, l'augmentation de la qualité de la production, le transfert de savoir-faire de gestion pour le secteur privé, etc.

⁽⁶⁾ Les principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, les principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales, l'initiative pour la transparence dans les industries extractives, le Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque.

⁽⁷⁾ COM(2013) 531 final du 16 juillet 2013.

3.14 Il y a lieu d'orienter davantage les investissements vers le renforcement du secteur des services tels que le secteur bancaire, les assurances, les services de télécommunications, les transports et les autres services d'aide aux entreprises, sans lesquels l'industrie et l'agriculture ne peuvent se développer sainement. Dans ce cadre, l'État doit veiller au respect de l'environnement concurrentiel et à assurer une protection adéquate des investissements.

3.15 Les partenariats entre les secteurs public et privé peuvent devenir un instrument essentiel pour mettre en œuvre les stratégies de développement, car ils associent le mécanisme de subvention des fonds publics et les initiatives d'investissement privées pour répondre aux besoins de développement des bénéficiaires finaux. Le succès de ces projets requiert une information transparente et une communication ouverte avec les parties intéressées.

4. Soutenir la création d'un environnement entrepreneurial favorable

4.1 Dans les pays en développement bénéficiaires, un certain nombre de conditions fondamentales sont nécessaires pour que le secteur privé puisse exister et mener à bien ses activités en vue de jouer son rôle dans le développement. La coopération au développement devrait donc davantage s'orienter vers l'amélioration permanente de l'environnement entrepreneurial, qui faciliterait la création et l'essor des entreprises, réduirait la prolifération bureaucratique, renforcerait la transparence et freinerait ainsi une corruption omniprésente. L'affirmation de l'État de droit stimule les investisseurs étrangers et locaux et contribue à la diversification des économies locales.

4.2 La création d'un environnement entrepreneurial sain doit s'appuyer sur les mécanismes du marché, y compris la concurrence économique, des marchés financiers performants, l'indépendance des tribunaux, une application généralisée des lois en vigueur, notamment en matière commerciale, le respect des règles du commerce international et le respect des droits de propriété intellectuelle. Il convient de respecter les us culturels locaux dans la mesure où ils ne remettent pas en cause la concurrence économique et où ils n'aboutissent pas à la corruption et à une redistribution stérile des fonds.

4.3 Il convient d'entendre la responsabilité sociale des entreprises (RSE) dans le cadre de la coopération au développement comme une initiative volontaire des entreprises et leur adhésion à un entrepreneuriat éthique. Les entreprises choisissent elles-mêmes, dans le cadre fondamental des principes mondialement reconnus ⁽⁸⁾, les dispositions qui sont adaptées à leur activité économique. La définition d'un tel cadre permettra de garantir une concurrence juste avec les autres entreprises du secteur.

4.4 Le secteur privé crée des emplois et peut ainsi contribuer à éliminer la pauvreté; il est toutefois nécessaire qu'il respecte dans le même temps les droits économiques et sociaux fondamentaux. Il est nécessaire d'appliquer rigoureusement les principales conventions de l'OIT (liberté syndicale et négociations collectives, interdiction du travail forcé, du travail des enfants et de toute discrimination en matière d'emploi).

⁽⁸⁾ Par exemple: la norme ISO 26000, l'initiative de l'ONU relative aux six principes pour l'investissement responsable.

4.5 Il y a lieu que les nouveaux emplois créés soient conformes à l'Agenda pour un travail décent de l'OIT qui prévoit que l'emploi doit être librement choisi, le travailleur doit bénéficier d'une protection sociale, l'employeur doit respecter les droits fondamentaux des travailleurs, et qu'il faut instaurer un dialogue social. Il importe que tous les investisseurs, et notamment ceux qui ont recours à des aides publiques au développement, respectent scrupuleusement ces principes lors de la mise en œuvre de leurs projets, et qu'ils exercent, sur leurs partenaires, une influence bénéfique dans ce sens.

4.6 Les programmes de développement des capacités institutionnelles de l'administration d'État dans les pays en développement devraient renforcer les principes de l'État de droit et contribuer à améliorer l'environnement des entreprises et à accroître les capacités d'absorption des entreprises locales. Ces programmes devraient être conçus en étroite collaboration avec les partenaires sociaux ainsi que les organisations non gouvernementales concernées.

5. Comment associer plus efficacement le secteur privé au développement

5.1 Les organisations d'entrepreneurs telles que les chambres de commerce, les associations et les groupements professionnels, les fédérations d'employeurs et les organisations de l'économie sociale des pays donateurs devraient être activement associées aux programmes d'aide au secteur privé des pays en développement au cours de toutes les phases du cycle de projet. Pour cela, il convient de mettre en place un programme qui soutiendrait les organisations locales chargées de représenter les petites et moyennes entreprises et permettrait à ces dernières d'acquérir de l'expérience notamment dans le domaine de la mercatique, de l'intégration dans les chaînes d'approvisionnement, de la certification, de la logistique, etc.

5.2 Dans les pays en développement, les organisations d'entrepreneurs ont besoin d'acquérir des compétences pour améliorer l'environnement entrepreneurial, renforcer la direction démocratique de leurs instances, gagner de nouveaux membres et communiquer activement avec ces derniers. Il convient de soutenir le développement de leurs capacités en profitant de la contribution active d'organisations partenaires similaires de l'UE. Les programmes européens d'aide extérieure devraient donc financer également l'aide technique que les organisations européennes d'entrepreneurs fournissent à leurs partenaires.

5.3 Le développement du secteur privé devrait inclure des modules de formation à l'intention des entrepreneurs, y compris avec des stages dans un pays développé. Le Comité recommande d'étudier la possibilité d'élargir le programme

Erasmus pour jeunes entrepreneurs aux personnes intéressées originaires des pays en développement, ou d'élaborer un programme avec des objectifs similaires et d'allouer à sa réalisation les moyens financiers correspondants.

5.4 Il convient de soutenir dans une plus large mesure la formation et de développement des connaissances relatives aux technologies essentielles, au profit notamment des travailleurs peu qualifiés. Depuis longtemps, des programmes de formation professionnelle font défaut, les pays donateurs accordant principalement des bourses pour les études supérieures. Pourtant, dans l'industrie et dans d'autres secteurs, le secteur privé a besoin des compétences professionnelles courantes qui s'acquièrent dans le cadre d'apprentissages traditionnels, ainsi que de certaines habitudes de travail nécessaires lorsqu'on est employé par un investisseur étranger ou par une entreprise mixte.

5.5 L'aide au développement devrait davantage soutenir les projets novateurs et les nouveaux modèles d'entreprise qui favorisent l'inclusion, qui offrent un large espace de coopération du secteur privé avec les organisations non gouvernementales. L'on peut citer ici l'exemple du détachement d'experts bénévoles, qui apportent une assistance au développement de l'entrepreneuriat dans les pays en développement⁽⁹⁾. Une publicité plus importante pour les projets entrepreneuriaux innovants en faveur du développement qui ont été couronnés de succès contribuerait à l'échange mutuel des expériences des États membres.

5.6 Une attention particulière doit être accordée au secteur de l'industrie extractive et des matières premières. Les projets d'investissement doivent tenir compte d'enjeux tels que la protection de l'environnement, les conditions sociales des travailleurs, la durabilité du développement. Les services de l'État et des collectivités locales du pays bénéficiaire doivent définir un cadre adéquat pour chaque secteur d'activité et veiller à son respect, notamment en matière d'acquittement des obligations fiscales. L'aide devrait permettre de concevoir cette approche systémique, tout en définissant des règles optimales qui limitent la charge administrative excessive et préviennent la propagation de la corruption.

5.7 L'aide au développement devrait soutenir une agriculture durable et les industries locales de transformation afin d'améliorer la transformation des denrées alimentaires et des matières premières. Il convient d'encourager la création d'associations d'agriculteurs et de petits producteurs qui transforment les produits agricoles et de les intégrer dans les chaînes d'approvisionnement.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽⁹⁾ Voir, par exemple, l'association d'utilité publique Ex-Change: <http://www.ex-change.be>.

Avis du Comité économique et social européen sur «Les changements durables dans les sociétés en transition» (avis exploratoire)

(2014/C 67/02)

Rapporteur: M. ANDRIS GOBIŅŠ

Le 15 avril 2013, la présidence lituanienne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le thème

"*Changements durables dans les sociétés en transition*".

La section spécialisée "Relations extérieures", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 septembre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 70 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

Seul le changement est constant – Héraclite

1. Recommandations

1.1 L'UE, ses États membres et sa société civile sont une source extrêmement riche d'expériences en matière de transition. Ces expériences devraient – être mieux utilisées pour atteindre la stabilité par le changement au sein de l'Europe, dans les pays voisins de l'UE et dans le reste du monde.

1.2 L'UE joue un rôle moteur dans le cadre des débats actuellement menés aux Nations unies concernant le programme pour le développement pour l'après 2015 et doit préconiser, afin de progresser, des mesures concrètes reposant sur la solidarité et des politiques cohérentes. Il convient de tenir compte du présent avis, ainsi que de ceux que le CESE avait déjà consacrés à cette question ⁽¹⁾.

1.3 Les expériences en matière de transition qui existent dans l'UE et dont celle-ci dispose doivent être concrètement mises en application. L'UE doit mieux systématiser ses expériences en matière de transition, qu'elles soient positives ou négatives, ainsi que les instruments de soutien et les données sur les acteurs concernés dont elle dispose. Un plan d'action sera élaboré sur l'utilisation des expériences en matière de transition dans le processus de programmation. Un compendium de la transition européenne ainsi que d'autres supports préconisés dans de récents documents de l'UE doivent être rendus opérationnels sans tarder.

1.4 La politique extérieure de l'UE doit devenir plus forte, plus participative et plus ouverte, plus efficace et plus cohérente. Elle doit être axée sur la promotion des droits de l'homme, des libertés fondamentales (notamment les libertés d'association et de réunion pacifique) et de l'État de droit, et contribuer à mettre en place un environnement démocratique et propice permettant aux individus et aux organisations de la société civile de participer à l'élaboration des politiques et au suivi de leur mise en œuvre. Une approche sur le long terme s'impose.

1.5 La société civile et politique de l'UE et de ses pays partenaires doit jouer un rôle central. Les accords de partenariat, les programmes et les instruments de soutien ne devraient pas être approuvés sans l'existence d'un dialogue structuré avec la société civile, et plus particulièrement avec la société civile organisée, conformément au principe de partenariat de l'UE. Il convient de mettre tout particulièrement l'accent sur le dialogue avec les principaux groupes sociaux dans les pays partenaires, y compris avec les minorités et les habitants des régions éloignées, et sur l'inclusion de ces mêmes groupes.

1.6 Actuellement, de nombreux acteurs qui pourraient promouvoir le développement durable ne peuvent pas accéder aux financements européens, et ce en raison de dispositions discriminatoires, administratives entre autres. La discrimination positive (qui ne permettra aucune manipulation) et l'exigence que soient associés aux projets de développement des partenaires ayant une expérience récente en matière de transition sont nécessaires afin que les acteurs dont les performances sont jugées moins bonnes dans le cadre des évaluations en cours soient traités sur un pied d'égalité. La qualité et les résultats des projets doivent être prioritaires.

1.7 Il convient de lancer de nouveaux mécanismes de coopération et d'élargir ceux qui existent déjà, comme le soulignent notamment les paragraphes 3.3.4, 3.3.6, 3.3.7 et 3.3.8, par exemple le mécanisme de jumelage à l'échelon international, Taiex, Erasmus +, nouvelles plateformes d'échange, etc.

1.8 Les acteurs affiliés à des régimes autoritaires et/ou rattachés à des pratiques non démocratiques (par exemple les "GoNGOs", les syndicats jaunes, etc.) devraient être exclus du bénéfice de l'aide.

1.9 D'une manière générale, un vaste échantillon de la société des pays partenaires devrait bénéficier d'un soutien complet.

⁽¹⁾ En particulier l'avis du CESE sur "Une vie décente pour tous: éradiquer la pauvreté et offrir au monde un avenir durable", du 23 mai 2013, ainsi que plusieurs autres avis pertinents.

1.10 Une bonne gouvernance et une approche solide fondée sur les droits sont les meilleurs moyens de soutenir un changement démocratique, le développement durable, la croissance économique et la stabilité du marché, ainsi que l'amélioration des conditions de bien-être et d'emploi. La pratique montre qu'une société civile forte, surtout lorsqu'elle est organisée, est le meilleur gage de réussite.

2. Contexte général

2.1 Le CESE souscrit à la définition large du développement durable. Ainsi que le Conseil de l'UE l'a noté, celle-ci couvre des aspects tels que "la gouvernance démocratique, les droits de l'homme et l'État de droit, le bien-être économique et social, ainsi que la paix et la stabilité" (2).

2.2 Si l'on souhaite en donner une définition succincte, la transition peut être décrite comme un processus de stabilisation, de soutien à la démocratie, de renforcement des institutions et des capacités, de partage des meilleures pratiques et de consolidation des réformes visant à rendre le changement durable. Elle repose sur la solidarité et sur l'initiative des individus, des organisations de la société civile (ONG), du gouvernement et d'autres acteurs.

2.3 Plusieurs aspects de la coopération avec des sociétés en transition ont déjà figuré à l'ordre du jour du CESE (3). L'objectif du présent avis est d'aller au-delà des sources existantes tout en reflétant les intérêts particuliers de la présidence lituanienne du Conseil de l'UE et l'intérêt général de la société civile européenne (et de contribuer au sommet du partenariat oriental qui se tiendra à Vilnius en novembre 2013 et aux Journées européennes du développement).

2.4 Les nouvelles évolutions qu'ont connues les États partenaires de l'UE constituent une autre raison pour mettre à jour la politique en vigueur. La durabilité de l'évolution qu'ont connue certains voisins orientaux de l'UE, des partenaires euro-méditerranéens et d'autres pays continue à préoccuper le CESE. Plusieurs changements positifs peuvent être observés dans la région des Balkans occidentaux (il convient à cet égard de souligner l'importance de l'adhésion de la Croatie à l'UE).

3. Permettre à l'UE de mieux partager son expérience

Un moteur essentiel d'un changement démocratique et d'un développement durable peut être la motivation et la demande internes, soutenues par une politique d'ouverture non équivoque appliquée par l'UE à l'ensemble des États en Europe, ainsi que par des avantages accordés aux États et aux sociétés des pays tiers.

3.1 Une meilleure coordination des politiques de l'UE en faveur de la transition

3.1.1 Afin de susciter un changement durable, les divers politiques, programmes et activités par le biais desquels l'UE cible les mêmes régions ou domaines politiques devraient être mieux coordonnés afin de créer davantage de synergies et de préserver leur cohérence. La capacité d'action extérieure de l'UE doit continuer à être renforcée jusqu'à ce que les valeurs et les objectifs européens communs puissent être soutenus de manière efficace à une échelle véritablement européenne (4).

3.1.2 "La cohérence des politiques au service du développement" (CPD) doit être garantie et faire l'objet d'un suivi plus étroit. L'obligation de la CPD, telle que consacrée par l'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (tel que modifié par le traité de Lisbonne), doit être le fondement de l'élaboration des politiques et de la mise en œuvre de l'ensemble de la réglementation relative aux instruments pour l'action extérieure, et devrait dès lors être explicitement appliquée dans toutes les politiques, programmes et activités de l'UE. La cohérence des nouvelles initiatives de l'UE doit être évaluée de manière systématique. Il convient que tous les programmes (y compris leur évaluation et leur ligne budgétaire) reflètent les obligations et engagements internationaux de l'UE en matière de droits de l'homme et de développement (notamment les principes de l'interprétation commune des Nations unies d'une approche axée sur les droits de l'homme), et accordent la priorité aux populations les plus marginalisées et vulnérables. Il importe également de vérifier si, dans le processus de transition et d'intégration européenne, des évolutions positives dans un domaine politique n'entraînent pas des conséquences néfastes dans d'autres domaines.

3.1.3 Une plateforme commune est nécessaire pour présenter de manière conviviale l'ensemble des instruments existants (aides, offres, programmes, etc.) gérés par l'UE ou ses États membres, qui ont des retombées externes directes ou indirectes. L'on pourrait envisager d'établir un certain nombre de parallèles ou une coopération avec le portail "l'Europe est à vous". Il faut s'efforcer d'inclure des informations à l'attention des organisations de plus petite taille (et infrarégionales). Les institutions dans les États membres de l'UE et dans les sociétés en transition devraient constituer des groupes cibles supplémentaires. La plateforme pourrait, par exemple, s'appuyer sur une lettre d'information ou sur un fil Twitter.

3.1.4 L'UE devrait avoir pour objectif de mettre en commun, de coordonner et de créer des synergies entre ses propres activités et celles que mènent ses États membres dans les pays partenaires, et d'éviter un excès de concurrence interne. Les États membres pourraient envisager de se partager les responsabilités en développant des formes de coopération commune externe (coordinateurs de la transition, centres de traduction, centres d'aide juridique, établissements d'enseignement, etc.), que ce soit sur leur territoire ou dans les pays partenaires.

3.2 Pas de changement durable sans participation de tous les acteurs concernés

3.2.1 Les instruments de l'action extérieure de l'UE doivent devenir aussi inclusifs, transparents et participatifs que possible afin de garantir l'adhésion collective au développement et à la coopération. Actuellement, l'on peut observer un certain nombre de carences. Il convient d'étudier les possibilités qu'offre le principe de partenariat afin de rassembler la société civile et les autorités publiques, notamment comme condition préalable à l'octroi d'aides.

3.2.2 Un engagement à long terme en faveur des réformes requiert une participation étroite, et de préférence structurée, des représentants de la société civile et politique. Le paragraphe 1.5 évoque également cette question. Les organisations de la société civile, y compris les partenaires sociaux de l'UE mais aussi des pays partenaires, jouent un rôle indispensable dans la programmation et la mise en œuvre de toutes les initiatives de développement et de coopération. Il convient de renforcer les partenariats existants et d'en promouvoir de nouveaux.

(2) Conclusions du 3218e Conseil Affaires étrangères (CAE) du 31.1.2013, article 19.

(3) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.eesc-opinions-highlights>.

(4) Avis du CESE sur "Le rôle de l'UE, ses relations avec l'Asie centrale et la contribution de la société civile" JO C 248, 28.8.2011.

3.2.3 Le CESE souhaite vivement apporter sa contribution et ses partenaires du monde entier sont une ressource précieuse, tout comme pourraient l'être les forums réguliers existants.

3.2.4 L'UE doit redoubler d'efforts pour renforcer la capacité des acteurs européens mais aussi de ceux des pays partenaires. Elle peut y parvenir grâce aux soutiens financiers, aux échanges d'expériences, en proposant des enseignements ou des formations, et par le biais d'autres moyens ou programmes.

3.2.5 Il convient de garantir l'égalité des chances de participation aux divers acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, tant dans l'UE que dans les pays partenaires. Toute forme de discrimination directe ou indirecte qui perdure devrait être abolie, y compris des critères d'éligibilité trop restrictifs; des aspects tels que la taille du projet et les exigences techniques; la discrimination en matière de règles administratives, y compris les différences entre la rémunération et/ou l'imposition des experts travaillant sur un même projet; les critères de cofinancement (problèmes liés à l'acceptation des contributions en nature); le lobbying national aboutissant à des résultats faussés, etc. ⁽⁵⁾ Le paragraphe 1.6 évoque également cette question.

3.2.6 Les avancées technologiques du 21^e siècle telles que l'administration en ligne doivent être davantage utilisées et mises en avant au profit du dialogue et de la participation. Un programme spécifique d'aide à la démocratie 2.0 pourrait être élaboré.

3.3 Suggestions supplémentaires concernant les programmes et l'action de l'UE

3.3.1 Actuellement, le système regroupant les possibilités de financement et de soutien mis en place par l'UE fait souvent l'objet de critiques car il s'avère inutilement compliqué. Le CESE se félicite que l'on projette de simplifier et de rationaliser, à partir de 2014, les instruments de financement externe de l'UE, notamment l'instrument européen de voisinage, et soutient la mise en commun des crédits.

3.3.2 La qualité avant tout. Des connaissances spécifiques en matière de transition et la capacité à comprendre les besoins des pays partenaires et à s'y adapter devraient faire l'objet d'une évaluation objective et être valorisées davantage qu'une expérience préalable concernant la mise en œuvre de projets de l'UE.

3.3.3 L'expérience que possède l'UE en matière de transition doit être mieux exploitée lors de l'élaboration des politiques externes de l'UE (y compris dans le domaine du développement) ⁽⁶⁾. Les succès et les leçons tirées devraient être pleinement systématisés et analysés en détail. Il importe également de tirer profit des conclusions, de les rendre totalement opérationnelles et de les intégrer dans le cycle de programmation. Un suivi concret est nécessaire, s'appuyant notamment sur ces connaissances lors de la conception de programmes opérationnels, ainsi qu'au moment d'envisager et d'octroyer des subventions au titre d'un projet.

⁽⁵⁾ L'on recommande, à titre d'exemple, l'étude du Parlement européen EXPO/B/AFET/2012/32 (2012).

⁽⁶⁾ Conclusions du 3218^e Conseil Affaires étrangères (CAE) du 31.1.2013, article 19.

3.3.4 Un compendium de la transition européenne doit être rendu opérationnel, notamment à des fins de programmation, et complété par une base de données d'experts possédant une expérience en matière de transition, originaires à la fois des secteurs gouvernemental et non gouvernemental. Les partenaires devraient être davantage incités à rechercher des experts et cette démarche devrait être largement encouragée, notamment dans les pays partenaires. Il convient que la Commission européenne et le SEAE établissent une liste de contrôle pour les délégations de l'UE relative aux modalités d'utilisation du compendium en matière de programmation (l'on pourrait entre autres en faire une source d'information contraignante pour les experts participant aux activités de l'UE).

3.3.5 Il conviendrait que la Commission européenne élabore **un plan d'action pour une meilleure utilisation, dans le cadre de la programmation, de la vaste expérience que possède l'UE en matière de transition**. Cela contribuerait à garantir l'utilisation systématique de cette expérience dans des domaines où elle est pertinente. Il conviendrait également que la Commission alloue des ressources administratives suffisantes pour la mise en œuvre de ce plan.

3.3.6 Compte tenu de la vaste gamme d'outils déjà existants pour le partage de l'expérience en matière de transition, il serait souhaitable que la Commission organise une gestion transversale afin de les rassembler et les présenter au même endroit, par exemple dans une plateforme ou structure faitière.

3.3.7 Il conviendrait d'envisager le développement d'autres dispositifs d'experts de l'UE, répondant à une demande, tels que SOCIEUX ou MIEUX. Ces dispositifs sont d'excellents outils pour réagir rapidement aux besoins des pays partenaires. La zone géographique qui correspond aux mécanismes existants basés sur les besoins pour l'échange d'expériences et les autres programmes, notamment TAIEX, le jumelage et Erasmus +, doit s'ouvrir au reste du monde (notamment aux pays ACP), sans pour autant réduire les financements que l'on avait prévu de consacrer aux projets des pays faisant actuellement partie du programme.

3.3.8 Il convient de lancer un concept de "jumelage/triplage des ONG", qui associerait au moins un partenaire de l'UE-15, un de l'UE-13 et un partenaire originaire d'un pays en développement ou en transition ⁽⁷⁾. L'échange d'expériences entre représentants du secteur privé doit également être encouragé.

3.3.9 Le Fonds européen de développement devrait gagner en convivialité afin que les récents États membres de l'UE partagent leurs expériences en matière de transition.

3.3.10 Afin faire de leur expérience une aide efficace à la transition, l'UE et ses États membres doivent garantir des financements et des aides publiques adéquats. En outre, le CESE répète que la transition et le rôle des individus, de la société civile et de l'État doivent être l'un des aspects de l'Année européenne du développement en 2015.

⁽⁷⁾ Avis du CESE sur "Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation", JO C 43, 15.2.2012.

4. Soutien des réformes démocratiques et un développement durables

La riche expérience de la transition qu'ont récemment vécue les États membres de l'UE ne cesse de gagner en importance et en pertinence au-delà des pays voisins de l'UE. Le recours à l'approche fondée sur la demande est lui aussi en pleine expansion. Soutenir la démocratie devrait être une priorité pour l'UE.

4.1 *Le rôle spécifique joué par l'UE lors des différentes phases de la transition*

4.1.1 Pour devenir réalité, le développement durable doit obtenir le plus vaste soutien possible au sein des sociétés partenaires. Il est essentiel que toutes les sphères et tous les échelons soient favorables à la démocratie, à la bonne gouvernance, aux libertés fondamentales (notamment aux libertés d'association, de réunion pacifique, de parole, de médias indépendants), à l'éducation civique, à l'apprentissage non formel et informel, à la justice et à la justice sociale.

4.1.2 L'accent devrait davantage être mis sur l'efficacité et les résultats des politiques et des projets. Les projets doivent être assortis de programmes administratifs et opérationnels et de mesures de soutien destinées aux particuliers. Il ne saurait y avoir d'efficacité sans une meilleure coordination au sein des pays partenaires. L'on devrait proposer des services de soutien et de conseil en matière de planification de projets.

4.1.3 L'absence de discrimination, l'égalité de traitement et la participation proactive des partenaires de l'UE et de chaque membre de leur société (y compris de groupes tels que les femmes, les minorités, etc.) constituent un principe général essentiel ainsi qu'une condition indispensable à la crédibilité de l'UE. Naturellement, il est indispensable de différencier les politiques en fonction des besoins du pays partenaire, et ce processus doit être amélioré. Dans le même temps, l'UE ne devrait pas se montrer trop indulgente envers les pays "stratégiquement importants" uniquement en raison d'un ensemble restreint d'intérêts n'ayant pas de lien avec le développement durable. Le respect des droits de l'homme est un domaine dans lequel l'UE et ses partenaires doivent coopérer.

4.1.4 Les représentants de l'UE doivent jouer un double rôle de modérateurs/facilitateurs (analyser les besoins locaux et soutenir/promouvoir le dialogue entre acteurs locaux) et d'experts (partager leurs expériences passées et faire connaître les leçons tirées du processus de transition).

4.1.5 Un vaste échantillon de la société des pays partenaires devrait bénéficier d'un soutien complet. Actuellement, ce sont les institutions étatiques, et dans certains cas les organisations de la société civile (y compris les partenaires sociaux), les jeunes et les chercheurs qui sont considérés comme les principaux groupes cibles pour l'aide de l'UE. Un développement durable et un changement démocratique nécessitent une coopération étroite et un vaste soutien de la part d'"ambassadeurs", de "moteurs/responsables", ou de "figures symboliques d'un changement qui dure" issus de la société civile, de ses dirigeants ou de ses réseaux, mais il ne saurait se limiter à cela. Il convient d'apporter un soutien universel, largement accessible et très visible aux partenaires et à leurs sociétés. L'adhésion à l'UE de pays voisins et le soutien apporté à ces derniers ne devraient pas être perçus comme un avantage qui ne profite qu'à un groupe restreint. Des améliorations visibles dans des domaines tels que l'éducation et la science (y compris les réformes de l'enseignement et de la formation professionnels, les activités destinées

aux enfants, etc. ⁽⁸⁾), l'économie à faible émission de carbone, l'infrastructure et les services publics et sociaux (y compris les TIC, la santé, les terrains de jeu, etc.), des possibilités de travail décent et d'emplois de qualité, l'égalité hommes-femmes, les mesures de soutien en faveur des personnes autochtones vulnérables du point de vue social et économique, les mouvements sociaux et un environnement permettant le développement des entreprises (y compris le renforcement et la participation des partenaires sociaux ⁽⁹⁾), favoriseront le changement ainsi qu'un consensus plus large sur l'orientation pro-européenne.

4.1.6 Dans les États qui souffrent d'un déficit démocratique, il peut arriver que des financements accordés aux institutions officielles ou par leur intermédiaire ne soient pas consacrés à des objectifs sociaux, mais au soutien du régime, et que les organisations de la société civile locales qui représentent réellement des valeurs démocratiques n'aient pas la possibilité de demander à en bénéficier. La mise en place du Fonds européen pour la démocratie (FED) constitue, à n'en point douter, une initiative essentielle et nécessaire depuis longtemps. Néanmoins, tous ces problèmes si divers ne sauraient être résolus uniquement grâce au (FED). La solution passe également par un "relevé de l'ensemble des organisations de la société civile" et des autres bénéficiaires de l'aide dans la région ⁽¹⁰⁾. Il convient également de soutenir davantage la société civile et les initiatives citoyennes et informelles; plusieurs États membres possèdent une expérience de modalités flexibles de financement de projets. Parallèlement, la part de l'aide distribuée par l'intermédiaire de la société civile doit augmenter, surtout lorsque l'on est face à des régimes autoritaires.

4.1.7 Il convient en outre d'accorder une attention toute particulière aux situations de transition dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, où de graves menaces pèsent sur la démocratie, les droits de l'homme et les droits de la femme. L'accent doit également être mis sur le fait que l'UE doit apporter un soutien accru aux organisations de la société civile et aux associations de femmes.

4.1.8 D'une manière générale, l'UE doit analyser avec soin les différentes capacités d'absorption et les spécificités des pays partenaires et s'y adapter.

4.1.9 L'UE doit partager son expérience qui montre comment garantir, une fois franchies les premières étapes de la transition et lorsqu'un niveau de richesse comparable a pu être atteint, le maintien d'un soutien durable au développement, d'origine externe et interne, destiné notamment à la société civile.

4.2 *Croissance inclusive - le rôle des entreprises et la création d'emplois dans les sociétés en transition*

4.2.1 Une croissance économique inclusive et la stabilité du marché, ainsi que les progrès en matière de bien-être et d'emploi et une libéralisation économique intelligente, doivent jouer un rôle clé dans le développement des sociétés en transition (cela

⁽⁸⁾ Par ex., avis du CESE sur "Le rôle de l'UE, ses relations avec l'Asie centrale et la contribution de la société civile", JO C 248, 28.8.2011.

⁽⁹⁾ Avis du CESE sur "Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation", JO C 43, 15.2.2012.

⁽¹⁰⁾ Avis du CESE sur la "Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II)" et la "Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument européen de voisinage", JO C 11, 15.1.2013, p. 80; voir également le rapport d'information sur "Le rôle de la société civile dans la mise en œuvre du partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée dans la région euro-méditerranéenne" (REX/356).

correspond au concept de "transformation économique" évoqué dans les débats portant sur l'après-2015). Il faut favoriser un environnement sûr et accueillant qui soit propice à l'investissement et le protéger par des accords internationaux dans des cadres multilatéraux tels que l'OMC, l'OCDE, etc.

4.2.2 L'état de droit et une justice indépendante qui ne puisse être minée par la corruption ou la dictature sont les clefs de la durabilité. Des organisations de la société civile indépendantes qui ne subissent pas d'intimidations, l'accès à l'information, la protection sociale et le droit à un travail décent, la coopération scientifique et technique, l'efficacité et l'indépendance énergétiques, ainsi que la protection de l'environnement, sont tous des éléments essentiels.

4.2.3 Il faut améliorer le contexte commercial et recourir, lorsque cela s'avère pertinent, à des accords de libre-échange approfondis et complets dont l'objectif est d'aller "par-delà les frontières" afin d'encourager un rapprochement constant avec les normes, les principes et les standards européens énoncés dans les règlements techniques, ainsi que leur mise en œuvre. Les partenaires de l'UE devraient avoir comme objectif la mise en place d'économies fortes et inclusives de moins en moins dépendantes de l'aide extérieure; il s'agit là d'un autre domaine dans lequel l'échange d'expériences est capital.

4.2.4 S'agissant des relations avec les régimes autoritaires, il faut privilégier le dialogue avec les entreprises indépendantes (ainsi qu'avec les syndicats et d'autres organisations de la société civile) ainsi que l'aide à ces acteurs. Dans tous les cas, les PME devraient se voir garantir un rôle plus important pour leur contribution à la durabilité, à l'État de droit et au développement dans l'économie. Les conseils des investisseurs étrangers

ou les autres partenaires des organisations de la société civile peuvent jouer un rôle complémentaire.

4.3 Remarques complémentaires concernant les partenariats internationaux pour le développement

4.3.1 À l'instar d'autres organismes, le CESE a déjà souligné la nécessité d'une coopération étroite et efficace entre l'UE, l'ONU et d'autres instances internationales dans le cadre du programme pour le développement pour l'après 2015.

4.3.2 L'UE doit également tenir compte des récentes évolutions, y compris de la mise en place du partenariat pour un gouvernement ouvert (une initiative particulièrement pertinente aux yeux du CESE, qui reflète le principe de partenariat mentionné précédemment). Les retombées du projet de partenariat transatlantique de commerce et d'investissement et d'autres accords de ce type doivent être soigneusement prévues et suivies en raison de leur impact sur la coopération au développement et sur le processus de transition.

4.3.3 Le rôle et le potentiel des entreprises privées mondiales et des investisseurs étrangers qui partagent les valeurs de l'UE devraient être mieux exploités et mieux soutenus, y compris en matière de respect des droits économiques et sociaux fondamentaux.

4.3.4 Une étude d'ensemble devrait être consacrée à l'examen des meilleures pratiques des fondations et des organisations de la société civile mondiales, et des instruments qu'elles utilisent dans les pays en transition.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Corps volontaire européen d'aide humanitaire: permettre et encourager la participation des citoyens de tous les États membres de l'Union» (avis exploratoire à la demande de la présidence lituanienne)

(2014/C 67/03)

Rapporteur: **M. Giuseppe IULIANO**

Le 15 avril 2013, la Présidence lituanienne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le thème

"Corps volontaire européen d'aide humanitaire: permettre et encourager la participation des citoyens de tous les États membres de l'Union"

(avis exploratoire à la demande de la présidence lituanienne).

La section spécialisée "Relations extérieures", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 septembre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 110 voix pour et 2 abstentions.

Introduction

Depuis sa création, le Comité économique et social européen a toujours accordé une attention particulière au volontariat, dès lors qu'il représente une expression concrète de la mobilisation des citoyens en faveur de la solidarité, de la cohésion sociale et de l'amélioration des sociétés dans lesquelles les volontaires interviennent. Le volontariat est, comme on a pu le dire, la manifestation du "trop-plein" de bonne volonté d'une société et un reflet tangible des valeurs structurantes de l'Union européenne.

Le CESE a abordé dans différents avis des questions relatives au volontariat, tant au plan national qu'à celui d'actions transfrontalières dans le cadre de l'UE et, de fait, il a été la première institution communautaire à proposer l'adoption de l'Année européenne du volontariat. En outre, le Comité a élaboré des avis sur le rôle de la société civile dans l'action extérieure de l'UE et dans la coopération au développement.

Par conséquent, l'inclusion dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne d'une référence spécifique, dans l'article 214, paragraphe 5, à la création d'un "Corps volontaire européen d'aide humanitaire" (CVEAH), processus ensuite dénommé "Initiative Volontaires de l'aide de l'UE", et la procédure engagée pour l'adoption prochaine d'un règlement régissant la mise en œuvre de ladite initiative appellent une prise de position du CESE qui permettrait d'intégrer à ce règlement et à sa mise en œuvre ultérieure les approches de la société civile européenne.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de la création d'un Corps volontaire européen d'aide humanitaire (CVEAH) aussi dénommé "Volontaires de l'aide de l'UE", dans la mesure où il permettra de promouvoir la participation citoyenne européenne dans le domaine humanitaire, notamment à travers des organisations de la société civile telles que les organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées.

1.2 Le CVEAH se doit d'être un instrument favorisant l'inclusion des États membres dont la tradition en matière de tâches humanitaires est moins ancienne. À cet effet, le CESE propose d'envisager la mise en œuvre d'actions spécifiques visant à renforcer tant la participation des personnes volontaires de ces pays que la promotion de leurs organisations sociales et humanitaires.

1.3 Afin d'encourager l'adhésion des citoyens à l'action humanitaire et leur reconnaissance du rôle du volontariat, le CESE recommande de prévoir également des actions de diffusion et de sensibilisation sur ces thèmes destinées au grand public.

1.4 Le CESE approuve et soutient les points de vue exprimés dans le Consensus européen sur l'aide humanitaire sur les objectifs et les moyens de l'action humanitaire et souhaite affirmer sa conviction que l'aide humanitaire doit inclure la protection des victimes des crises humanitaires, la préservation de leur dignité et le respect de leurs droits.

1.5 Le CESE souligne la grande portée de cette notion d'action humanitaire qui va au-delà de la simple assistance et rappelle la nécessité fondamentale de respecter les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, ainsi que les normes juridiques qui régissent l'action humanitaire.

1.6 Le CESE tient à souligner le caractère spécifique de l'action bénévole et les risques de confusion avec d'autres types d'action à caractère professionnel. En période de crise économique telle que celle-ci, cet aspect revêt une importance particulière, tant au sein de l'UE que dans le cadre de son action extérieure.

1.7 Le CESE signale que l'existence de différentes législations en matière de volontariat dans les divers États membres peut avoir une incidence négative sur l'initiative "Volontaires de l'aide de l'UE".

1.8 La participation des volontaires doit toujours se faire sur la base des nécessités et après une analyse et une évaluation de la situation et des besoins des populations touchées par des catastrophes ou des crises complexes.

1.9 La proposition de règlement⁽¹⁾ souligne la nécessité d'établir des normes pour toutes les étapes du processus de participation des volontaires. Le CESE partage cette préoccupation et suggère de fonder ces normes sur les bonnes pratiques du secteur humanitaire et les initiatives de qualité existantes.

1.10 Les volontaires apportent leur contribution par l'intermédiaire d'organisations sociales et, dans une moindre mesure, d'institutions publiques à caractère civil. La qualité des institutions est particulièrement importante pour la réussite du travail. Le CESE reconnaît lui aussi la nécessité de progresser vers des dispositifs de certification des organisations qui soient basés sur l'expérience et l'acquis du secteur humanitaire. Les critères de certification doivent également être applicables, moyennant néanmoins une adaptation, aux organisations réceptrices des pays concernés.

1.11 Le CESE tient à exprimer sa conviction qu'il s'impose de concevoir le dispositif de certification en s'appuyant sur toutes les expériences existantes et que sa mise en œuvre doit respecter les grands critères de la transparence, de la libre concurrence et de l'égalité des chances, sans oublier l'obligation de rendre des comptes. L'initiative doit permettre la participation des ONG de pays qui ont une tradition moins ancienne en la matière.

1.12 Le CESE tient à dire qu'il est convaincu que, parallèlement à une formation à caractère technique et professionnel, qui est bien évidemment importante, il faut inclure ou renforcer une formation aux valeurs, au respect des populations touchées, à la dimension interculturelle, au respect en général et aux aspects psycho-sociaux de l'aide, etc., c'est-à-dire, au final, à nombre de questions qui sont le propre de la mission humanitaire au-delà de sa composante technique.

1.13 Concernant la participation des entités économiques qui ont également engrangé des expériences de volontariat d'entreprise ou autres, le CESE est d'avis qu'il s'agit d'un thème à étudier en profondeur en soulignant le rôle des petites et moyennes entreprises.

2. Aspects généraux

2.1 Bien que le volontariat et l'action bénévole fassent partie de l'acquis de l'UE et que depuis des décennies les institutions

européennes aient lancé plusieurs programmes et projets y relatifs, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne n'y consacre qu'une seule référence spécifique à l'article 214, paragraphe 5, dans la section se rapportant à l'aide humanitaire. Il y est proposé de créer un "Corps volontaire européen d'aide humanitaire" (CVEAH) pour promouvoir, est-il affirmé, la participation des jeunes européens à l'aide humanitaire.

2.2 Au-delà de la surprise provoquée, pour diverses raisons, par cette mention, il s'agit de l'unique référence au volontariat dans le traité; le domaine de l'humanitaire est peut-être l'un des plus professionnalisés de la coopération; on ne trouve pas de référence au volontariat dans d'autres secteurs dans lesquels il existe pourtant une expérience européenne tels que la jeunesse, le social, etc.; le fait est qu'après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les institutions européennes ont abordé la question du lancement de cette initiative. Ainsi, la Commission a entamé plusieurs études sur sa faisabilité et son impact possible et différents projets pilotes ont été engagés afin de tirer les enseignements et de concrétiser sa mise en œuvre⁽²⁾. Parmi les changements intervenus, l'on peut signaler la modification de la dénomination, qui est désormais "Initiative Volontaires de l'aide de l'UE", et le processus de discussion d'un règlement qui régira la mise en œuvre de cette initiative.

2.3 Le CESE tient à rappeler que le volontariat a toujours fait partie de la vocation de nombreuses organisations sociales européennes et que sa stimulation et sa promotion, entre autres aspects, ont par conséquent toujours retenu son attention dans le cadre de ses travaux.

2.4 Dans le même temps, le CESE s'est prononcé, dans plusieurs avis, sur divers aspects de la coopération au développement et l'action extérieure de l'Union, en mettant plus particulièrement l'accent sur les éléments en rapport avec son mandat: rôle de la société civile, droits du travail et sociaux, notamment.

2.5 L'aide humanitaire constitue l'une des composantes de l'action extérieure de l'Union et c'est précisément l'un des domaines dans lesquels la participation et le rôle de la société civile européenne sont les plus évidents. Plus de 47 % de l'aide humanitaire de la Commission européenne est fournie par l'intermédiaire d'ONG⁽³⁾ et c'est le cas également dans la plupart des États membres. En outre, c'est l'une des politiques de l'Union qui bénéficie du plus large soutien des citoyens européens, comme l'indiquent les Eurobaromètres⁽⁴⁾.

⁽²⁾ La DG ECHO a fait faire trois évaluations prospectives sur ce thème, en 2006, 2010 et 2012: *Review concerning the establishment of a European Voluntary Humanitarian Aid Corps*, 2006; *Review concerning the establishment of a European Voluntary Humanitarian Aid Corps - Final report*, 2010, et *Impact Assessment on the establishment of a European Voluntary Humanitarian Aid Corps*, 2012. Les conclusions ont été diverses.

⁽³⁾ Données ECHO de 2012 http://ec.europa.eu/echo/files/funding/figures/budget_implementation/AnnexV.pdf.

⁽⁴⁾ Selon l'Eurobaromètre de mars 2012 consacré à ce thème, 88 % des citoyens européens sont favorables au fait que l'UE soutienne ces actions. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_383-384_fact_fr.pdf.

⁽¹⁾ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création du Corps volontaire européen d'aide humanitaire Volontaires de l'aide de l'UE (COM(2012) 514 final).

2.6 Depuis 1996, suite à l'adoption du règlement (CE) n° 1275/1996, la Commission européenne dispose d'une base solide pour son travail humanitaire, renforcée par l'adoption du Consensus européen sur l'aide humanitaire, signé en 2007 par les trois institutions (le Conseil, la Commission et le Parlement) et qui établit le cadre stratégique global pour l'aide humanitaire. Le document définit une vision commune, les objectifs politiques et les principes de l'aide humanitaire de l'UE et présente une approche de l'UE qui répond aux besoins humanitaires d'une seule voix et plus efficacement. Il définit également le rôle des États membres et des institutions communes. Enfin, l'article 214 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) établit l'aide humanitaire en tant que politique distincte.

2.7 Le CESE approuve et soutient le point de vue exprimé dans le Consensus européen sur l'aide humanitaire selon lequel "l'aide humanitaire de l'UE a pour objectif d'apporter en urgence une réponse fondée sur les besoins dans le but de protéger des vies, de prévenir et d'atténuer la souffrance humaine ainsi que de préserver la dignité humaine, chaque fois que le besoin s'en fait sentir, si les gouvernements et les acteurs locaux sont débordés ou impuissants, ou s'ils ne sont pas disposés à agir. L'aide humanitaire de l'UE comprend non seulement des opérations d'assistance, de secours et de protection visant à sauver et protéger des vies dans les crises humanitaires ou immédiatement après celles-ci, mais également des actions visant à faciliter ou à permettre l'accès aux populations dans le besoin et la libre circulation de l'aide. L'aide humanitaire de l'UE est fournie pour faire face à des crises provoquées par l'homme (y compris les situations d'urgence complexes) et à des catastrophes naturelles, selon qu'il convient⁽⁵⁾". Le CESE apprécie vivement les références à la protection des victimes et à la préservation de la dignité humaine, estimant qu'elles élargissent la notion de l'aide au-delà de la simple assistance.

2.8 En conséquence, le CESE signale, qu'au-delà des définitions du droit humanitaire international qui établissent les droits des victimes ou des instruments juridiques européens spécifiques cités plus haut, certaines organisations humanitaires reconnues telles que Médecins Sans Frontières estiment que "l'action humanitaire est un geste de société civile à société civile, de personne à personne, dont la finalité est de préserver la vie et d'alléger la souffrance. À la différence d'autres formes d'aide, elle n'a pas vocation à transformer une société mais à surmonter une période difficile. Il s'agit d'un engagement envers les personnes et non envers les États." Le rôle de la société civile dans le domaine humanitaire est fondamental.

2.9 Le CESE souhaite faire observer que le concept d'aide humanitaire a évolué au cours de ces dernières décennies et intègre des aspects de prévention et de réduction des risques, d'assistance, de protection et de réhabilitation après des catastrophes ou des conflits. L'Union européenne elle-même a, dans le cadre du Consensus européen sur l'aide humanitaire, joué un rôle de chef de file en la matière. Toutefois, l'aide humanitaire n'est pas uniquement axée sur la satisfaction des besoins mais

comporte des éléments de l'"approche basée sur les droits" et vise le rétablissement de la dignité des personnes. Dans le cadre de cette approche basée sur les droits de l'homme, le CESE peut apporter une contribution particulière.

2.10 Le CESE tient à souligner également que le Consensus européen sur l'aide humanitaire ou l'initiative "Volontaires de l'aide de l'UE" peuvent contribuer à associer à ces questions des États membres qui n'ont pas une tradition d'aide aussi ancienne mais disposent d'un grand potentiel en la matière pour apporter des visions nouvelles, une dynamique et des personnes volontaires. Une des contributions de l'initiative "Volontaires de l'aide de l'UE" devrait être la promotion du volontariat humanitaire auprès des citoyens de toute l'Union européenne.

2.11 Le CESE salue dès lors l'initiative "Volontaires de l'aide de l'UE" et souhaite enrichir de son approche le processus d'élaboration du règlement y relatif, en abordant surtout les aspects qui relèvent de manière plus évidente de sa mission et de son expérience en tant qu'organe consultatif de l'UE de la société civile européenne.

3. Le volontariat dans l'aide européenne

3.1 Le CESE approuve les définitions du volontariat fournies dans la proposition de règlement, qui ont été intégrées dans d'autres avis. Le CESE tient à souligner le caractère spécifique de l'action bénévole et les risques de confusion avec d'autres types d'action à caractère professionnel. En période de crise économique telle que celle-ci, cet aspect revêt une importance particulière, tant au sein de l'UE que dans le cadre de son action extérieure. En conséquence, le CESE propose d'évaluer dans certains cas le possible impact économique du volontariat européen dans les pays bénéficiaires.

3.2 Le CESE souhaite rappeler qu'il est nécessaire que les législations en matière de volontariat dans l'Union européenne et surtout celles relatives à l'action internationale des volontaires soient cohérentes. Il signale que l'existence de différents cadres juridiques en matière de volontariat dans les différents États membres peut avoir un effet négatif sur l'initiative "Volontaires de l'aide de l'UE"⁽⁶⁾.

3.3 Parallèlement, le CESE est convaincu qu'une telle initiative doit servir à contribuer à familiariser aux questions de volontariat et d'aide humanitaire les États membres qui n'ont pas une aussi longue tradition que d'autres dans ce domaine. Il faudra veiller, dans le contexte de cette initiative, à rendre possible la participation des organisations de ces pays et à encourager l'engagement de volontaires de toute l'Union sur la base du principe d'égalité des chances. Le CESE propose de mener des actions spécifiques visant à promouvoir la participation tant des organisations que des volontaires d'États membres ayant jusqu'à ce jour moins contribué aux actions humanitaires.

⁽⁵⁾ Article 8 du Consensus. JO C 25 du 30.1.2008, pp. 1 - 12. Le Consensus se réfère également à des initiatives, telles que le projet Sphère, qui établissent les droits de victimes de crises humanitaires et leur protection. - "Charte humanitaire" et normes minimales du projet Sphère.

⁽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 sur les politiques de l'UE et le volontariat: reconnaître et valoriser les activités de volontariat transfrontalières dans l'UE". COM(2011) 568 final. JO C 181, du 21.6.2012, pages 150 à 153.

3.4 Bien qu'à l'origine la proposition du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ait limité leur champ d'action à l'aide humanitaire, une grande partie des projets pilotes financés et une bonne partie des tâches confiées aux volontaires relèvent en fait davantage de questions liées à la coopération au développement, à la réduction des risques de catastrophes, à la réhabilitation et à la reconstruction, à l'atténuation, à la résilience, etc. Le CESE juge que cette adaptation est logique et propose d'étudier comment l'action bénévole pourrait évoluer à l'avenir au sein de la coopération au développement de l'UE.

3.5 Les activités de volontariat dans l'aide humanitaire européenne et, en général, les actions de coopération au développement doivent être cohérentes avec les autres actions des institutions européennes, qu'elles doivent compléter et dans lesquelles elles doivent s'insérer. Le CESE estime que le volontariat peut être utile pour d'autres domaines de la coopération internationale au développement mais qu'il convient d'aborder la participation des volontaires avec prudence, selon le principe de précaution, en circonscrivant bien les contextes dans lesquels ils interviennent.

3.6 Le CESE approuve par conséquent que le Parlement européen ait limité la possible participation des volontaires dans des contextes de conflits, de menaces pour la sécurité ou des situations d'urgences complexes. La sécurité des bénéficiaires, des volontaires et du personnel en général, surtout dans les circonstances dans lesquelles se déroule l'action humanitaire, doit primer.

3.7 En ce sens, le CESE préconise de progresser dans la détermination des types de projets les plus indiqués pour la participation de volontaires ou, tout du moins, de définir plus rigoureusement les genres d'action auxquelles ne devraient pas participer les volontaires au titre de l'initiative à l'examen. Dans le secteur de l'action humanitaire, très vaste et diversifié, il convient de déterminer les contextes les plus appropriés au travail volontaire.

3.8 De même, le CESE se félicite que l'on ait dépassé l'approche du volontariat de jeunes telle qu'elle émanait du traité pour la remplacer par une autre, plus réaliste, qui aborde les différents types de volontariat, les aptitudes requises pour être volontaire, les valeurs distinctives, etc. Le CESE estime par ailleurs qu'il faut encore travailler pour parvenir à un juste équilibre de genre dans le cadre du projet.

4. Défis de la mise en œuvre de l'initiative "Volontaires de l'aide de l'UE"

4.1 Les institutions de l'UE ont adopté une approche prudente pour mettre en œuvre l'initiative "Volontaires de l'aide de l'UE". L'évaluation des projets pilotes et des initiatives menés à bien jusqu'à présent devrait être un élément essentiel pour aborder et relever certains défis du futur. Il conviendrait de communiquer les résultats de ces évaluations à tous les acteurs concernés et de discuter des enseignements tirés.

4.2 La participation des volontaires doit toujours se faire sur la base des nécessités et après une analyse et une évaluation de

la situation et des besoins des populations touchées par des catastrophes ou des crises complexes. Il est fondamental que cette démarche s'articule avec les mécanismes de coordination, tant à l'échelle européenne (COHAFA, groupe de travail du Conseil de l'UE sur l'aide humanitaire et alimentaire), mécanisme de la direction générale ECHO, etc.) qu'au plan international, par l'intermédiaire du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH).

4.3 De même, il conviendrait d'établir des mécanismes clairs avec les réseaux spécialisés dans le secteur humanitaire tels que, à l'heure actuelle, la Fédération Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les Organisations volontaires de coopération dans les situations d'urgence (VOICE) ou le Conseil international des agences de volontaires (ICVA), pour ne citer qu'eux.

4.4 La proposition de règlement souligne la nécessité d'établir des normes pour toutes les étapes de la mobilisation de volontaires dans des pays tiers. Le CESE partage cette préoccupation et suggère de fonder ces normes sur les bonnes pratiques du secteur humanitaire et les initiatives pertinentes de qualité qui existent déjà (7).

4.5 Dans le cadre de l'élaboration de ces normes, il convient de veiller avec une attention particulière aux questions de sécurité et de garantir une série de conditions nécessaires pour que les volontaires puissent développer leurs activités et apporter une valeur ajoutée dans les projets humanitaires.

4.6 Les volontaires apportent leur contribution par l'intermédiaire d'organisations sociales et, dans une moindre mesure, d'institutions publiques à caractère civil. La qualité des institutions est particulièrement importante pour la réussite des activités. Le CESE reconnaît lui aussi la nécessité de progresser vers des dispositifs de certification des organisations qui soient basés sur l'expérience et l'acquis du secteur humanitaire. Aussi propose-t-il d'analyser et d'évaluer le savoir-faire acquis par la direction générale ECHO dans le cadre du contrat-cadre de partenariat avec les organisations non gouvernementales et les agences de l'ONU (8).

4.7 Le CESE tient à exprimer sa conviction qu'il s'impose de concevoir le dispositif de certification en s'appuyant sur toutes les expériences existantes et que sa mise en œuvre doit respecter les grands critères de la transparence, de la libre concurrence et de l'égalité des chances, sans oublier l'obligation de rendre des comptes. L'initiative doit permettre la participation des ONG de pays qui ont une tradition moins ancienne en la matière. À cet effet, le CESE propose de prévoir des actions spécifiques visant à faire connaître l'initiative "Volontaires de l'aide de l'UE" et l'action humanitaire en général dans ces États membres.

(7) Le CESE propose d'effectuer un suivi particulier de l'initiative pour des normes communes (JSI) lancée dans le cadre de trois des initiatives d'amélioration de l'action humanitaire les plus pertinentes: le projet Sphère, l'Initiative de responsabilisation des acteurs humanitaires (Humanitarian Accountability Partnership Initiative, HAP) et le Code de bonnes pratiques du réseau People in Aid.

(8) De même, il convient d'assurer le suivi des propositions du Comité directeur pour les interventions humanitaires en cours de discussion et d'étudier les mécanismes d'accréditation instaurés dans certains États membres dans le but de trouver des approches cohérentes et d'éviter tout double emploi.

4.8 Les critères de certification doivent également être applicables, moyennant néanmoins une adaptation, aux organisations réceptrices des pays concernés. Les actions de renforcement des capacités de ces organisations doivent constituer une priorité et bénéficier d'une assistance technique, logistique et financière de la part du projet. L'initiative peut servir à aider les partenaires du Sud et contribuer à la consolidation des sociétés réceptrices. Le CESE a été particulièrement sensible à cette question et a adopté plusieurs avis sur ce thème⁽⁹⁾.

4.9 Le CESE insiste sur le caractère civil qui doivent avoir les institutions qui envoient et accueillent les volontaires, car il s'agit d'un moyen de garantir le respect des principes et des valeurs humanitaires ainsi que leur acceptation par les communautés concernées.

4.10 Concernant la participation des entités économiques qui ont également engrangé des expériences de volontariat d'entreprise ou autres, le CESE est d'avis qu'il s'agit d'un thème à étudier en profondeur et qu'il y a lieu de proposer des dispositifs pour une telle participation. Il estime que, dans tous les cas, il convient de promouvoir également le rôle des petites et moyennes entreprises et non, comme cela s'est produit quelquefois, uniquement celui des grandes sociétés dotées d'un département de responsabilité sociale (RSE) ou d'un département similaire.

4.11 La formation des candidats souhaitant participer à l'initiative "Volontaires de l'aide de l'UE" est essentielle pour le bon déroulement des actions. Le CESE tient à dire qu'il est convaincu que, parallèlement à une formation à caractère technique et professionnel, qui est bien évidemment importante, il faut inclure ou renforcer une formation aux valeurs, au respect des populations touchées, à la dimension interculturelle, au respect en général et aux aspects psycho-sociaux de l'aide, etc., c'est-à-dire, au final, à nombre de questions qui sont le propre de la mission humanitaire au-delà de sa composante technique. S'il y a une chose qui distingue l'action humanitaire, c'est bien l'importance des principes et des valeurs, sur laquelle il convient d'insister lors de la formation des volontaires.

4.12 En conséquence, il faut pouvoir compter sur des entités qui disposent déjà d'une expérience en la matière dans les différents États membres et sur les réseaux de formation d'envergure européenne, non seulement ceux de nature universitaire mais également ceux des organisations à but non lucratif. Il faut accorder une attention particulière à l'évaluation des actions de formation qui ont été intégrées aux projets pilotes déjà menés à bien. Le CESE préconise de rassembler dans les meilleurs délais les bonnes pratiques en la matière afin qu'elles servent de valeurs de référence (*benchmarks*) pour les futures propositions.

4.13 La proposition de règlement envisage la création d'une base de données dans laquelle pourraient être repris les volontaires potentiels mobilisables ultérieurement par le truchement d'organisations accréditées, voire des services de la Commission. Le CESE souhaite faire valoir que l'intégration d'un volontaire dans une organisation ne dépend pas uniquement d'exigences techniques mais requiert également une certaine affinité pour des valeurs communes et l'acceptation des mandats et de la mission de l'institution, entre autres aspects. En conséquence, quelles que soient les modalités finales définies par la Commission européenne pour la base de données, le CESE croit fermement que cet aspect doit être pris en compte.

4.14 La mise en œuvre de l'initiative "Volontaires de l'aide de l'UE" offre l'occasion d'étendre les actions qui visent à sensibiliser et former les citoyens européens à la solidarité, à la nécessité de maintenir des flux d'aide, y compris en temps de crise, et à la promotion de valeurs universelles. Au-delà de la simple "visibilité" des actions, le CESE fait valoir, comme il l'a déjà fait dans d'autres avis, qu'il y a lieu de resserrer les liens avec les citoyens et que pour cette tâche, les organisations de la société civile, dont bon nombre sont représentées en son sein, ont un rôle fondamental à jouer. Le CESE est d'avis que ces actions de sensibilisation des citoyens doivent se concentrer dans les États membres avec moins d'expérience à ce jour dans le domaine humanitaire.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽⁹⁾ –Avis CESE sur "La participation de la société civile aux politiques de développement et de coopération au développement mises en œuvre par l'UE". JO, C 181, 21.06.2012, pages 28 à 34

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Une citoyenneté plus inclusive ouverte aux immigrants» (avis d'initiative)

(2014/C 67/04)

Rapporteur: **M. PARIZA CASTAÑOS**

Le 14 février 2013, 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:

"Une citoyenneté plus inclusive ouverte aux immigrants"

(avis d'initiative).

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 176 voix pour, 10 voix contre et 14 abstentions.

1. Recommandations et propositions

1.1 Le CESE souligne que, ces dix dernières années, des avancées très significatives ont été faites dans l'UE en vue de parvenir à une égalité des droits, des libertés et des garanties liés au statut de citoyenneté européenne, en renforçant le critère de résidence par rapport à celui de nationalité. La citoyenneté européenne évolue vers une citoyenneté de résidence, liée à la charte des droits fondamentaux ainsi qu'aux valeurs et principes du traité (TFUE).

1.2 Le CESE considère que le moment est venu de procéder à une évaluation et d'analyser quels sont les tâches inachevées et les obstacles qui subsistent, afin qu'une citoyenneté européenne plus inclusive, participative et civique soit ouverte à toutes les personnes qui résident de manière stable dans l'UE.

1.3 Les Européens du 21^e siècle doivent relever le grand défi d'élargir les bases de nos démocraties en y incluant de nouveaux citoyens égaux en droits et en obligations. Pour ce faire, le droit à la nationalité des États membres et à la citoyenneté européenne doit inclure toutes les personnes issues de l'immigration, qui apportent une grande diversité nationale, ethnique, religieuse et culturelle. Le CESE estime que les démocraties européennes sont des sociétés libres et ouvertes et qu'elles doivent se fonder sur l'inclusion de tous les citoyens, quelles que soient leurs origines et références identitaires.

1.4 Le CESE propose d'ouvrir une réflexion pour examiner si les bases réglementaires et politiques actuelles sur lesquelles se fonde la politique européenne d'immigration, de citoyenneté et d'intégration sont suffisantes pour les sociétés européennes d'aujourd'hui, qui sont toujours davantage plurielles et très riches en diversité.

1.5 La crise économique a fait disparaître de l'agenda politique la protection des droits fondamentaux, l'intégration et la lutte contre la discrimination. Le CESE avertit contre les risques d'augmentation de l'intolérance, du racisme et de la xénophobie

envers les immigrants et les minorités. Il faut que les responsables politiques, les dirigeants sociaux et les médias fassent preuve d'un sens élevé des responsabilités et d'une grande pédagogie politique et sociale pour prévenir ces comportements. Il faut également que les institutions de l'UE œuvrent avec détermination à la protection des droits fondamentaux.

1.6 Le CESE entend envoyer un message clair à l'heure où certains, mus par un nationalisme ostracisant, définissent l'identité nationale et l'identité européenne de telle sorte que des millions de personnes, en raison de leur origine nationale, sont exclues des droits de la citoyenneté et ne disposent que d'un statut juridique précaire. Il faut améliorer la qualité de la démocratie en Europe en élargissant l'accès à la nationalité des États membres et à la citoyenneté européenne.

Recommandations aux États membres

1.7 Un grand nombre d'États membres appliquant une législation restrictive en matière d'acquisition de la nationalité, le CESE recommande à ceux-ci d'adopter des législations et des procédures administratives plus souples, afin que les ressortissants de pays tiers ayant le statut de résidents de longue durée ⁽¹⁾ puissent accéder à la nationalité.

1.8 Le Comité encourage les États membres à conclure des accords avec les pays d'origine des immigrants afin qu'ils puissent posséder la double nationalité.

1.9 Les États membres doivent signer et ratifier la Convention européenne sur la nationalité de 1997 et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local de 1992 et respecter les principes de proportionnalité, de droit à une protection juridictionnelle effective et de non-discrimination dans le cadre de leurs politiques d'acquisition et de perte de la nationalité.

⁽¹⁾ Directive 2003/109.

1.10 Le CESE prend note des obstacles que certains États membres continuent de dresser contre l'accès aux droits politiques (droits de vote, d'association, de participation à la vie politique) et les invite à modifier leur législation afin que les ressortissants de pays tiers qui résident de manière stable dans ces pays puissent jouir des droits politiques.

Proposition de réforme du traité

1.11 Le Comité propose à l'Union européenne qu'à l'avenir, lors du prochain processus de réforme du traité (TFUE), l'article 20 soit modifié de telle sorte que les ressortissants de pays tiers qui résident de manière stable dans l'UE et disposent du statut de résidents de longue durée jouissent eux aussi de la citoyenneté de l'Union.

1.12 Le critère utilisé pour obtenir la citoyenneté de l'Union doit être celui de la résidence des personnes. Comme le CESE l'a mentionné dans un autre avis antérieur ⁽²⁾, la résidence constitue déjà, dans le droit européen, un critère d'attribution de divers droits et libertés économiques, sociaux, culturels et civils pour les ressortissants de pays tiers. Beaucoup de ces droits se rapprochent, par leur nature, de la citoyenneté européenne. Mais à l'heure actuelle, certains droits politiques en sont exclus, comme le droit de vote. Le CESE entend rappeler que "la résidence stable légale doit également être une façon d'accéder à la citoyenneté de l'Union européenne" ⁽³⁾.

Proposition à l'intention des institutions européennes

1.13 La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne présente un caractère contraignant et instaure un nouveau cadre pour les politiques européennes d'immigration, d'intégration et de citoyenneté. La Commission doit examiner dans quelle mesure la Charte affecte le statut et les droits des ressortissants de pays tiers, afin de lancer de nouvelles initiatives qui adaptent la législation en matière d'immigration aux garanties offertes par la Charte.

1.14 La Charte établit les bases générales d'un nouveau concept de citoyenneté civique (ensemble commun de droits et d'obligations de base) pour les ressortissants de pays tiers. Le Comité propose de faire de la mise en œuvre de cette citoyenneté civique l'une des priorités du nouveau programme politique qui prendra le relais du programme de Stockholm à compter de 2014.

1.15 L'UE doit adopter un **code de l'immigration** qui assure plus de transparence et de clarté juridique en ce qui concerne les droits et les libertés des ressortissants de pays tiers qui résident dans l'UE. Le Comité considère que la législation européenne sur l'immigration doit garantir l'égalité de traitement et le principe de non-discrimination.

1.16 La Commission doit évaluer les problèmes subsistant en pratique dans les États membres en matière de protection des

droits fondamentaux des ressortissants de pays tiers, notamment en ce qui concerne les droits sociaux, la mobilité et l'accès à une protection juridictionnelle effective.

1.17 La Commission doit analyser les obstacles encore existants dans certains États membres en ce qui concerne l'application du statut de résident de longue durée et la "carte bleue" ⁽⁴⁾ et mener effectivement à leur terme les procédures d'infraction engagées contre les États membres qui ne se conforment pas à la législation communautaire.

1.18 Dans le cadre de l'agenda pour l'intégration, la Commission doit procéder à une évaluation des procédures et des obstacles existant dans les États membres en ce qui concerne l'acquisition et la perte de la nationalité, ainsi que leur impact sur la citoyenneté de l'Union.

1.19 Le Comité demande à la Commission européenne d'élaborer un rapport sur l'état d'avancement des débats menés au sein de l'UE à propos de la Convention des Nations unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille ⁽⁵⁾. La Commission doit préparer les conditions de sa ratification.

2. La citoyenneté européenne

2.1 L'année 2013 a été proclamée "Année européenne des citoyens". La citoyenneté de l'Union constitue l'un des instruments les plus efficaces pour forger une identité commune de tous les Européens. Le Comité considère que la philosophie politique qui présidait à la naissance de l'UE, lorsque Jean Monnet déclara "Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes", conserve toute son actualité.

2.2 La citoyenneté européenne n'est pas un concept vide de contenu, elle représente au contraire un statut juridique et politique concret composé de droits et de libertés. La démocratie, la liberté, l'État de droit, l'égalité et les droits de l'homme sont, aux termes de l'article 2 du traité sur l'Union européenne, les valeurs fondamentales de l'Union.

2.3 Le CESE considère que dans des périodes aussi difficiles que celle que nous traversons, avec la grave crise économique, sociale et politique qui ravage l'Europe, il est nécessaire de mettre en route des stratégies novatrices pour promouvoir une citoyenneté plus ouverte et plus inclusive et renforcer la confiance de toutes les personnes qui résident dans l'Union européenne.

2.4 La Commission européenne a publié le second rapport sur la citoyenneté européenne, intitulé "Citoyens de l'Union – Vos droits, votre avenir", dans lequel sont analysés certains des obstacles et des problèmes existants. Le CESE accueille favorablement le rapport de la Commission, mais souligne qu'il manque une action politique relative aux ressortissants de pays tiers, lesquels ont des droits et des libertés similaires à ceux des citoyens européens, mais pas la pleine citoyenneté.

⁽²⁾ JO C 208 du 3.9.2003, p. 76.

⁽³⁾ JO C 208 du 3.9.2003, p. 76, paragraphe 4.3.

⁽⁴⁾ Directive 2009/50.

⁽⁵⁾ Assemblée générale de l'ONU du 18.12.1990.

2.5 Le Comité, qui est en train de lancer de multiples initiatives en vue de promouvoir une citoyenneté européenne plus active, tient cependant à attirer l'attention sur la gravité du problème: de nombreux jeunes, descendants d'immigrants de seconde ou de troisième génération, subissent de graves conditions de discrimination et d'exclusion qui sont de nature à ébranler sérieusement leur sentiment d'appartenance à une société qui les considère comme des "citoyens de seconde zone".

3. L'agenda européen de l'intégration: la participation des immigrants au processus démocratique

3.1 Voilà déjà dix ans que le CESE a proposé que l'intégration soit un volet fondamental de la politique commune de l'immigration et qu'il a réclamé la mise en place d'un agenda européen. Le Conseil a adopté, en 2004, les principes de base communs de la politique d'intégration, qui disposent notamment que *"la possibilité pour les immigrants d'avoir accès aux institutions, ainsi qu'aux biens et services publics et privés, sur un pied d'égalité avec les citoyens nationaux et d'une manière non discriminatoire, est un fondement essentiel d'une meilleure intégration"* et que *"la participation des immigrants au processus démocratique et à la formulation des politiques et mesures d'intégration, en particulier au niveau local, favorise leur intégration"*.

3.2 La Commission européenne, en collaboration avec le CESE, met actuellement en place l'agenda européen pour l'intégration et donne l'impulsion à de nombreuses activités de soutien aux États membres. Le CESE et la Commission ont lancé le Forum européen de l'intégration⁽⁶⁾, destiné à faciliter la participation des immigrants et des organisations de la société civile.

3.3 Le CESE a contribué à l'agenda pour l'intégration par la rédaction de plusieurs avis⁽⁷⁾.

3.4 Le Forum a analysé l'importance qu'a pour l'intégration la participation des immigrants au processus démocratique et a considéré que les États membres qui facilitent l'accès des immigrants aux droits de la citoyenneté améliorent l'intégration. Le CESE recommande dès lors aux États membres d'adopter, dans le cadre de leur droit national, des législations plus souples, afin que les ressortissants de pays tiers ayant le statut de résidents de longue durée puissent accéder à la nationalité.

3.5 Le Comité se félicite que les syndicats, les organisations d'employeurs et les ONG adoptent une approche favorable à l'intégration et facilitent la participation des immigrants à la vie démocratique de leurs organisations. La société civile encourage les ressortissants de pays tiers à devenir membres actifs de ces organisations.

⁽⁶⁾ <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>.

⁽⁷⁾ JO C 318, 29.10.2011, p. 69–75; JO C 48, 15.2.2011, p. 6–13; JO C 354, 28.12.2010, p. 16–22; JO C 347, 18.12.2010, p. 19–27; JO C 128, 18.5.2010, p. 29–35; JO C 27, 3.2.2009, p. 95–98; JO C 318, 23.12.2006, p. 128–136; JO C 125, 27.5.2002, p. 112–122.

3.6 L'intégration est un processus social à double sens d'adaptation réciproque entre immigrants et société d'accueil, qui doit être soutenu par une bonne gouvernance au sein de l'Union européenne, ainsi qu'aux niveaux national, régional et local. Une approche européenne commune présente une grande valeur ajoutée dans la mesure où elle lie l'intégration aux valeurs et aux principes du traité, à l'égalité de traitement et à la non-discrimination, à la charte des droits fondamentaux, à la Convention européenne des droits de l'homme, et à la stratégie Europe 2020.

3.7 La législation européenne sur l'immigration doit garantir l'égalité de traitement et le principe de non-discrimination. À cet égard, il convient de faire mention de la question des droits et possibilités en matière linguistique et de culte. Le CESE estime très positive l'initiative de la Commission européenne de proposer une directive⁽⁸⁾ pour faciliter l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le cadre de la libre circulation.

3.8 Toutefois, le CESE a proposé que toutes les personnes résidant dans l'UE bénéficient d'un traitement équitable, quel que soit leur statut au regard de l'immigration ou de la nationalité; à cette fin, il convient de surmonter certaines des limites que présente à l'heure actuelle le statut de citoyenneté de l'Union.

4. Nationalité, résidence et citoyenneté de l'Union européenne

4.1 Le CESE entend actualiser la réflexion sur la nature de la citoyenneté européenne, s'agissant des ressortissants de pays tiers qui résident légalement et de manière stable dans l'UE. Il est essentiel de revenir à la perspective initialement prévue par les conclusions du Conseil de Tampere⁽⁹⁾. Le traitement juste et équitable entre citoyens européens et ressortissants de pays tiers défini à Tampere⁽¹⁰⁾ constitue encore aujourd'hui une priorité politique, étant donné que ses objectifs n'ont pas été atteints malgré quatorze ans de développement de la politique commune de l'immigration.

4.2 C'est aux États membres qu'il revient d'octroyer la nationalité sur la base de leur propre législation, puisque le traité n'accorde pour l'instant à l'UE aucune compétence d'harmonisation législative dans ce domaine, qui relève en conséquence de la souveraineté nationale.

⁽⁸⁾ COM(2013) 236 final.

⁽⁹⁾ Conseil européen de Tampere, Conclusions de la Présidence, 15 et 16 octobre 1999.

⁽¹⁰⁾ Le point 18 stipule:

"L'Union européenne doit assurer un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire de ses États membres. Une politique plus énergique en matière d'intégration devrait avoir pour ambition de leur offrir des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union européenne. Cette politique devrait également favoriser la non-discrimination dans la vie économique, sociale et culturelle et mettre en place des mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie."

Le point 21 des conclusions établit la priorité suivante:

"Le statut juridique des ressortissants de pays tiers devrait être rapproché de celui des ressortissants des États membres. Le Conseil européen fait sien l'objectif d'offrir aux ressortissants de pays tiers résidant légalement depuis longtemps dans l'Union la possibilité d'obtenir la nationalité de l'État membre dans lequel ils résident."

4.3 Dans tous les États membres cependant, les organisations d'immigrants, les syndicats et les ONG développent des initiatives et organisent des débats afin de réduire les délais et d'assouplir les procédures de naturalisation et d'accès à la citoyenneté pour les immigrants, ainsi que de faciliter l'intégration, sachant que ni la société ni l'État ne favorisent celle-ci lorsqu'ils excluent de l'égalité de traitement et des droits de participation les personnes résidant de manière stable dans l'État considéré.

4.4 Le concept de citoyenneté européenne est fermement ancré dans les traités, dans le droit de l'Union et dans la charte des droits fondamentaux. Le traité (TFUE), et notamment son article 20, stipule qu'*"est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas"*. La nationalité, telle qu'est définie en termes d'acquisition et de perte dans l'ordre juridique national de chaque pays, est ainsi la "porte d'entrée" principale pour l'accès à la citoyenneté de l'UE ⁽¹¹⁾.

4.5 Le lien étroit qui existe entre le statut de citoyenneté européenne et la nationalité des États membres a fait l'objet de nombreux débats et a été la cible de critiques depuis l'instauration de la citoyenneté européenne par le traité de Maastricht, en 1992. Ce lien implique en principe que les ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'UE soient exclus formellement de la citoyenneté de l'Union, raison pour laquelle ces personnes sont toujours restées "invisibles" dans les débats européens sur la citoyenneté, ainsi que dans la participation à la politique et à la vie démocratique.

4.6 Un des principaux postulats sur lesquels a été fondée une lecture restrictive de la citoyenneté de l'Union est qu'il existe d'un côté un groupe homogène et clairement identifiable de personnes qu'on appelle "citoyens européens" et, de l'autre, un groupe de personnes qualifiées de "ressortissants de pays tiers", qui ne sont pas considérées comme des citoyens de l'Europe.

4.7 Mais qu'entend-on par "citoyens" européens? Est-il approprié de limiter le champ de la citoyenneté de l'Union aux personnes ayant la nationalité d'un des États membres? Les ressortissants de pays tiers n'ont-ils pas déjà des droits et libertés similaires et comparables à ceux des citoyens européens? Quels sont les limites et les défis actuels de la citoyenneté de l'Union? Quel est le rôle de la participation politique et du droit de vote dans un tel contexte? Pourquoi de nombreux jeunes issus de l'immigration continuent-ils d'être considérés comme des "citoyens de seconde zone"? Si l'on considère que la participation des immigrés au processus démocratique facilite leur intégration, pourquoi sont-ils exclus?

4.8 Jusqu'à présent, ce sont les États membres qui ont indirectement décidé quelles personnes sont ou non citoyennes de l'Union. Cet état de choses doit changer, afin que la citoyenneté de l'Union soit au cœur de l'intégration européenne.

5. Une citoyenneté européenne "civique"

5.1 La charte des droits fondamentaux établit les bases générales d'un nouveau concept de citoyenneté civique, inclusive et participative, dont le Comité estime qu'il doit être développé.

5.2 La Commission a indiqué que la Charte des droits fondamentaux est la référence pour le développement du concept de "citoyenneté civique" pour les ressortissants de pays tiers (avec un ensemble commun de droits et d'obligations de base).

5.3 La Charte des droits fondamentaux de l'UE revêt un caractère contraignant, lui conférant une valeur juridique similaire à celle des traités. La Charte a transformé et consolidé les composantes du statut propre à la citoyenneté de l'Union. Son champ d'application personnel inclut tant les citoyens européens que les ressortissants de pays tiers. Son chapitre V est consacré aux droits des citoyens, mais même dans celui-ci, l'article 41 (droit fondamental à une bonne gouvernance ou à une bonne administration) et l'article 45.2 (droit fondamental à la liberté de circulation et de séjour) se réfèrent aussi aux ressortissants de pays tiers.

5.4 Le CESE insiste sur le fait que les autres dispositions de la Charte s'appliquent à toutes les personnes indépendamment de leur nationalité. La Charte limite le pouvoir discrétionnaire des États membres s'agissant des questions liées à la sécurité de résidence, au regroupement familial, à l'expulsion, ainsi qu'à l'acquisition et à la perte de nationalité. Un des aspects fondamentaux est le chapitre VI sur la justice, lequel comprend le droit à bénéficier d'une justice effective et d'une protection juridictionnelle effective en cas de violation de droits fondamentaux et de droits de citoyenneté.

5.5 Le CESE estime que relier la citoyenneté de l'Union et la Charte peut avoir des effets profonds, s'agissant d'élargir le champ d'application personnel du statut de la citoyenneté européenne. L'un des principaux défis actuels est d'assurer un accès à la protection juridictionnelle effective aux ressortissants de pays tiers dont les droits et libertés fondamentales ont été soumis à des exceptions ou à des violations de la part des États membres et de leurs autorités, au regard du droit européen ⁽¹²⁾.

5.6 Pendant les travaux préparatoires à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le CESE a adopté une résolution dans laquelle il proposait: "(...) "... Il y a lieu d'améliorer les politiques d'intégration des immigrants. Le Comité demande que la Convention étudie la possibilité d'accorder la citoyenneté de l'Union aux ressortissants des pays tiers ayant le statut de résident de longue durée" ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ De Groot, G.R. (1998), "The relationship between the nationality legislation of the Member States of the European Union and European Citizenship", chapitre VI, in M. La Torre (éd.), *European Citizenship: An Institutional Challenge*, The Hague: Kluwer International Law.

⁽¹²⁾ S. Carrera, M. De Somer et B. Petkova (2012), *The Court of Justice of the European Union as a Fundamental Rights Tribunal: Challenges for the Effective Delivery of Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice*, CEPS Policy Brief, Centre d'études politiques européennes, Bruxelles.

⁽¹³⁾ JO C 61 du 14.3.2003, p. 170, paragraphe 2.11.

5.7 Dans sa communication intitulée "Une politique communautaire en matière d'immigration" ⁽¹⁴⁾, la Commission a fixé comme objectif de développer un cadre législatif européen concernant l'admission et la résidence des ressortissants de pays tiers ainsi qu'un statut juridique commun qui soit fondé sur le principe d'accorder à ces personnes des droits et des responsabilités égaux à ceux des citoyens européens, mais différenciés en fonction de la durée du séjour.

5.8 Le fait de permettre aux immigrants d'acquérir la citoyenneté après une période d'au moins cinq ans pourrait être une garantie suffisante pour que de nombreux immigrants s'établissent avec succès dans la société; cela pourrait être aussi un premier pas vers l'acquisition de la nationalité de l'État membre concerné.

5.9 Le CESE, dans son avis sur "L'accès à la citoyenneté de l'Union européenne", a fait remarquer que la notion élargie de citoyenneté européenne correspondait à celle adoptée par la Commission européenne sous la dénomination de "citoyenneté civique".

5.10 Le CESE a souligné qu'au niveau européen, la "citoyenneté civique" devrait s'entendre comme une "citoyenneté participative et inclusive" pour toutes les personnes qui résident de manière stable sur le territoire de l'Union, et dont l'un des axes centraux serait le principe d'égalité de toutes les personnes devant la loi. Le CESE a déjà souligné dans son avis sur l'accès à la citoyenneté européenne que cela permettrait "l'engagement en faveur d'un traitement équitable des ressortissants des pays tiers afin de promouvoir et faciliter l'intégration civique des ressortissants des pays tiers résidant de manière stable et régulière dans l'un des États membres de l'Union européenne (égalité devant la loi)" et de combattre la discrimination dont souffrent actuellement les citoyens des pays tiers.

6. Dix ans plus tard, des problèmes persistent, qu'il convient de résoudre

6.1 Au cours des dix dernières années, l'Europe a mis en route des politiques, a adopté des législations et a constitué une jurisprudence, lesquelles intéressent tant la citoyenneté de l'Union que le statut des ressortissants de pays tiers. Ces processus ont ouvert une extension progressive des droits et libertés et des garanties propres de la citoyenneté européenne, sur la base de la résidence. Le CESE estime cependant que ce développement est incomplet et qu'il comporte des limites par trop nombreuses.

6.2 Dans le domaine législatif, une des étapes les plus importantes a été l'adoption de la **directive 2004/38 relative aux droits des citoyens**, qui a harmonisé dans un instrument juridique unique le cadre réglementaire européen relatif à la libre circulation et à la résidence, lequel était auparavant disparate et fragmenté. L'UE a été particulièrement active pour reconnaître

des droits et des dispositions non discriminatoires pour les ressortissants de pays tiers membres de la famille de citoyens de l'Union européenne. La directive reconnaît expressément que pour les membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers, plusieurs droits et libertés sont très similaires dans leur nature à ceux qui sont conférés aux citoyens européens.

6.2.1 Le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel l'un des défis majeurs est de rendre accessibles à tous, dans la vie quotidienne, les droits prévus dans la directive, en éradiquant certaines mauvaises pratiques nationales, mais aussi d'offrir une protection juridictionnelle effective aux personnes dont certaines libertés liées à la citoyenneté ont été violées.

6.2.2 Alors que ces "droits de citoyenneté" découlent directement de la relation familiale, il n'est possible d'y accéder qu'à partir du moment où les citoyens européens et les membres de leur famille exercent leur droit à la libre circulation ou émigrent vers un autre État membre. L'exercice de cette mobilité intra-européenne continue d'être l'une des conditions pour que puisse s'exercer la protection conférée aux membres de la famille par la citoyenneté européenne ⁽¹⁵⁾. La directive reconnaît également à ces membres de la famille un droit de résidence permanente, après une période de séjour de cinq ans.

6.2.3 Toutefois, le CESE estime que les autorités nationales maintiennent encore des législations et des pratiques qui font obstacle à la liberté de circulation et de résidence des membres de la famille des citoyens européens. Il existe de même des situations de discrimination inverse dont souffrent les membres étrangers de la famille de citoyens européens, qui doivent être résolues ⁽¹⁶⁾.

6.3 La **Cour de justice de l'Union européenne** a été très active; elle a joué un rôle positif en interprétant de manière proactive les méandres de la réglementation et en protégeant les droits individuels liés à la citoyenneté européenne ⁽¹⁷⁾. La CJUE a confirmé que la citoyenneté européenne a vocation à être le statut fondamental des citoyens européens ⁽¹⁸⁾.

6.3.1 Le CESE se félicite de la jurisprudence du tribunal de Luxembourg sur la citoyenneté, et fait remarquer qu'après l'adoption de la directive, il y a incorporé la majeure partie de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, à savoir qu'il a rassemblé ses arrêts les plus pertinents concernant des affaires touchant à la libre circulation et à la citoyenneté européenne, traitées jusqu'en 2004.

⁽¹⁵⁾ Guild, E. (2004), *The Legal Elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law*, The Hague: Kluwer Law International, European Law Library.

⁽¹⁶⁾ Rapport annuel européen sur la libre circulation des travailleurs en Europe 2010-2011, K. Groenendijk et al., janvier 2012, Commission européenne, DG Emploi. Cf. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=475&langId=fr>.

⁽¹⁷⁾ Kostakopoulou, T. (2007), "European Citizenship: Writing the Future", *European Law Journal*, Special Issue on EU Citizenship, Vol. 13, n° 5, pp. 623-646.

⁽¹⁸⁾ C-184/99, Grzelczyk.

⁽¹⁴⁾ COM(2000) 757 final.

6.3.2 La CJUE a également développé une large jurisprudence sur les principes généraux du droit européen ⁽¹⁹⁾, par exemple ceux relatifs à la proportionnalité et à la non-discrimination, qui doivent s'appliquer à toutes les personnes concernées par des actions ou par le droit de l'Union, indépendamment de leur nationalité ou de leur statut au regard de l'immigration. La jurisprudence s'est étendue jusqu'aux compétences des États membres sur les questions d'acquisition et de perte de nationalité, et à leurs implications sur la citoyenneté européenne et les droits qui lui sont liées.

6.3.3 La Cour a souligné à plusieurs reprises que les États membres, dans l'exercice de leurs compétences sur des questions de nationalité, ont l'obligation de prêter une attention particulière aux conséquences de leur législation et décisions relativement au droit européen de citoyenneté et de libre circulation, et notamment au plein exercice des droits et libertés inhérents à la citoyenneté de l'Union ⁽²⁰⁾.

6.4 Depuis l'année 2003 est en vigueur un paquet législatif sur le droit européen sur l'immigration, qui comprend des instruments juridiques relatifs aux conditions d'entrée et de résidence des ressortissants de pays tiers, lesquels offrent des droits et garanties dont certains sont similaires à ceux que confère la citoyenneté européenne. La directive 2003/109 ⁽²¹⁾ relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée a établi un statut juridique commun pour les ressortissants de pays tiers qui résident légalement et sans interruption sur le territoire d'un État membre pendant une période de cinq ans.

6.4.1 Le CESE souligne que la philosophie de la directive était de rapprocher le statut des citoyens européens et celui des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée et de leur assurer une sécurité de résidence dans l'Union. Toutefois, ce statut commun n'offre pas encore une égalité et une citoyenneté de plein droit à ces personnes, mais une "quasi-égalité" ou une "quasi-citoyenneté de troisième rang", soumise à un certain nombre de conditions ⁽²²⁾. Comme la Commission européenne l'a signalé dans son rapport sur l'application de la directive ⁽²³⁾, alors que l'article 11 de la directive prévoit une quasi-égalité de traitement entre les résidents de longue durée et les nationaux, il existe un grave déficit d'information sur la manière dont celle-ci est appliquée, ce qui provoque des problèmes pour sa mise en œuvre effective.

⁽¹⁹⁾ De Groot, G.R. (2005), "Towards a European Nationality Law", in H. Schneider (éd.), *Migration, Integration and Citizenship: A Challenge for Europe's Future*, Vol. I, pp. 13-53.

⁽²⁰⁾ Cf. à titre d'exemple les affaires C-369/90, Micheletti, C-192/99, Kaur, ou C-135/08, Rottmann. Cf. J. Shaw (éd) (2012), *Has the European Court of Justice Challenged Member States Sovereignty in Nationality Law?*, document de travail de l'UE RSCAS 2011/62, Observatoire européen de la citoyenneté (EUODO), Florence.

⁽²¹⁾ Pour une analyse de la directive et de ses origines, cf. S. Carrera (2009), *In Search of the Perfect Citizen? The intersection between integration, immigration and nationality in the EU*, Martinus Nijhoff Publishers: Leiden.

⁽²²⁾ Voir l'article 11 de la directive. Groenendijk, K. (2006), «The Legal Integration of Potential Citizens: Denizens in the EU in the final years before the implementation of the 2003 directive on long-term resident third country nationals», en R. Bauböck, E. Ersboll, K. Groenendijk y H. Waldrauch (eds), *Acquisition and Loss of Nationality*, Volume I: *Comparative Analyses: Policies and Trends in 15 European Countries*, Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 385-410.

⁽²³⁾ COM(2011) 585, Rapport sur la mise en œuvre de la directive 2003/109.

6.4.2 D'autre part, la directive prévoit, comme l'un des éléments lui conférant une valeur ajoutée, la possibilité d'exercer le droit de "libre circulation" ou de mobilité vers un deuxième État membre, et d'y obtenir un traitement "quasi égalitaire". L'introduction d'une dimension de mobilité intra-européenne ou de libre circulation nous renvoie à ce même modèle de citoyenneté de l'Union dont s'est inspiré le droit européen de la citoyenneté pour favoriser la mobilité intra-européenne.

6.5 D'autres directives relevant du droit européen de l'immigration comprennent aussi une approche et une dimension de "mobilité intra-européenne" similaire à celle du statut de résidence de longue durée, destinées à améliorer l'attractivité des marchés du travail européens; **c'est le cas de la directive 2009/50 concernant la "carte bleue" pour les travailleurs migrants hautement qualifiés.**

6.6 Cependant, le CESE estime que, étant donné l'application imparfaite des directives par certains États membres, les conditions et critères applicables aux ressortissants de pays tiers et aux membres de leur famille en matière de résidence et de travail dans un deuxième État membre distinct de celui qui leur a accordé un permis européen de séjour sont loin de leur assurer une égalité avec les citoyens européens en matière de liberté de circulation transfrontière.

6.7 De plus, le caractère fragmenté et sectoriel du cadre législatif en matière d'immigration légale ne favorise pas une égalité de traitement non plus qu'un cadre uniforme du droit pour les ressortissants de pays tiers qui résident dans l'UE et veulent y exercer leur droit de libre circulation ⁽²⁴⁾.

7. Le dialogue avec les pays d'origine

7.1 Le Comité a proposé dans d'autres avis que l'on améliore le dialogue politique et social avec les pays d'origine des immigrants se rendant en Europe. Le CESE se félicite que divers accords aient été conclus.

7.2 Ce dialogue doit également inclure les droits de la citoyenneté. Le Comité juge très favorablement les accords entre États donnant accès à la double nationalité, en ce sens qu'ils permettent aux ressortissants de pays tiers de jouir des droits civils, sociaux et politiques.

7.3 Certains États membres subordonnent toutefois le bénéfice des droits politiques à des conditions de réciprocité. Le Comité fait valoir que cet instrument en soi positif peut dans certains cas signifier une limitation des droits individuels lorsque les pays d'origine n'appliquent pas le principe de réciprocité.

⁽²⁴⁾ S. Carrera et al. (2011), *Labour Immigration Policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe 2020*, CEPS Policy Brief, Centre d'études politiques européennes, Bruxelles.

7.4 Le CESE souhaite que l'UE, à travers sa politique extérieure, s'engage résolument en faveur de la promotion d'une gouvernance mondiale des migrations internationales dans le cadre des Nations unies, sur la base, entre autres instruments juridiques internationaux d'application, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Convention internationale de l'ONU sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (que le Comité a proposé ⁽²⁵⁾ à l'UE de ratifier), ainsi que du Pacte sur les droits civils et politiques, du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels et des Conventions de l'OIT.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽²⁵⁾ JO C 302 du 7.12.2004, p. 49.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Pour une consommation plus durable: la durée de vie des produits de l'industrie et l'information du consommateur au service d'une confiance retrouvée» (avis d'initiative)

(2014/C 67/05)

Rapporteur: **M. Thierry LIBAERT**

Corapporteur: **M. Jean-Pierre HABER**

Le 14 février 2013, 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

"Pour une consommation plus durable: la durée de vie des produits de l'industrie et l'information du consommateur au service d'une confiance retrouvée" (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 26 septembre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 17 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 178 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 L'obsolescence programmée apparaît liée au mode de production industrielle qui a besoin d'un taux de renouvellement minimal de ses produits. Si ce renouvellement des produits peut apparaître nécessaire, certaines dérives doivent être combattues. Le Comité Economique et Social Européen distingue bien la déféctuosité calculée sciemment et l'accélération de nos modes de consommation. S'il y a lieu de s'interroger sur des pratiques de marketing promouvant des innovations majeures alors qu'elles ne sont souvent qu'accessoires, l'esprit de notre avis est de contrôler les cas les plus flagrants et d'améliorer les garanties pour les consommateurs. L'objectif est de contribuer à une amélioration de la confiance envers nos entreprises européennes. Les propositions sont d'ordre technique, commercial, normatif, éducatif et informationnel. Elles s'inscrivent dans le cadre stratégique d'un meilleur équilibre juste et loyal dans la chaîne production-distribution-consommation.

1.2 Le CESE émet le souhait d'une interdiction totale des produits pour lesquels la déféctuosité est calculée afin de provoquer la fin de vie de l'appareil. Ces cas, rares mais flagrants comme celui médiatisé de certaines imprimantes construites pour s'arrêter au bout d'un certain nombre d'utilisations, ne peuvent que conduire à la méfiance des citoyens devant les entreprises.

1.3 Le CESE recommande aux entreprises de faciliter les réparations de leurs produits. Cela devra être réalisé autour de trois axes: un axe de possibilité technique (exemple des tablettes numériques où les batteries sont soudées à la coque de l'appareil pour empêcher toute réparation et obliger à une nouvelle acquisition), ensuite en maintenant la possibilité aux consommateurs de se procurer les pièces de rechange dans un délai de 5 ans après l'acquisition. Enfin, l'achat du produit devrait être accompagné d'une notice détaillant les possibilités de réparation et le mode d'emploi de celles-ci. Plus globalement, c'est à un soutien fort au volet social et aux entreprises de réparation que le CESE

appelle au travers de son avis. La démarche pour une amélioration de la confiance entre l'entreprise et ses publics doit être considérée plus particulièrement dans les possibilités de soutien à l'emploi qu'elle peut générer.

1.4 Écartant la voie de réglementation contraignante, le CESE encourage les démarches volontaires de certification. À titre d'exemple dans le domaine ménager, la garantie de bénéficier d'un réapprovisionnement sur 10 ou 20 ans était un argument de vente certain. Cette garantie affichée pourrait faire l'objet d'une normalisation européenne applicable à l'ensemble des produits consommés sur le territoire des 28 pays de l'Union afin de ne pas pénaliser les entreprises européennes. De même, les fabricants pourraient s'engager à publier des chiffres sur les pannes les plus fréquentes, puisqu'ils connaissent les plus récurrentes. Ils pourraient conserver uniquement ces pièces-là, ou s'engager à les produire à la demande ou à trouver des prestataires de la marque qui les fabriqueraient. Cela pourrait représenter un engagement fort de certaines entreprises pour garantir la fiabilité de leur produit et au-delà de leur relation avec le consommateur, cela s'inscrit dans l'idée de certification volontaire à fournir de quoi entretenir et faire durer les produits dans le temps.

1.5 Le CESE encourage les Etats à prendre en compte les paramètres de lutte contre l'obsolescence programmée au sein de leur politique d'achat public. En raison de l'importance de la commande publique dans les pays de l'Union européenne (16 % du PIB), les Pouvoirs Publics ont un rôle important à jouer, ils se doivent en outre d'être exemplaires.

1.6 Le CESE estime que l'amélioration de la qualité et de la durabilité des produits manufacturés sera créatrice d'emplois pérennes en Europe et doit donc être encouragée. Cette évolution accompagnée de formations adéquates participera à la sortie de crise qui affecte durement les salariés européens.

1.7 Le CESE préconise l'affichage de la durée de vie estimée des produits ou en termes d'usages liés à l'utilisation, afin que le consommateur puisse faire le choix de l'acquisition en toute connaissance de cause. Il préconise l'expérimentation volontaire de l'affichage d'un prix à l'année estimée de durée de vie pour inciter à l'acquisition de produits durables, cette espérance de vie affichée devrait alors être contrôlée afin d'éviter des abus dont le consommateur serait la victime. Le consommateur pourrait ainsi acquérir des produits plus chers au moment de l'achat mais plus amortissables dans le temps. Cela ne pourrait qu'inciter nos entreprises à une production d'objets plus durables. Cet affichage devrait se focaliser sur l'information pertinente dont le consommateur a besoin et être différencié selon les catégories de produits afin d'éviter des effets de surinformation sur certains emballages.

1.8 Le CESE estime utile de mettre en place un système garantissant une durée de vie minimale des produits achetés. Il n'existe à l'heure actuelle aucune législation relative à une durée de vie minimale des produits, ni de normes européennes permettant de la mesurer. Des initiatives commencent cependant à voir le jour dans le cadre de l'affichage environnemental. Les entreprises qui produisent ou commercialisent un produit doivent internaliser les externalités de prise en charge des coûts de recyclage pour les produits dont la durée de vie serait de moins de 5 ans, particulièrement si le produit est composé de substances nocives pour l'environnement.

1.9 Le CESE propose d'étendre le dispositif de garanties lié aux achats par une garantie minimale de fonctionnement, les réparations étant alors à charge du producteur.

1.10 Le consommateur subit largement le coût de la réduction de la durée de vie des produits et des difficultés liées à leur réparabilité insuffisante, il subit largement la politique des entreprises mais aussi celle de certains distributeurs qui cherchent parfois à vendre des extensions de garanties après la première année, alors même que la garantie des deux ans s'impose. Le consommateur semble souvent peu informé de ses droits. Une meilleure communication, notamment par l'utilisation des sites internet et des réseaux sociaux pourrait renforcer la sensibilité des consommateurs. Un observatoire européen de l'obsolescence programmée permettrait aux consommateurs de disposer d'une meilleure vision des pratiques et ainsi de mieux orienter ses choix.

1.11 La sensibilisation des consommateurs constitue une condition préalable à une utilisation adéquate et durable des produits. Il est de plus essentiel de les informer correctement concernant le cycle de vie minimal d'un produit car c'est un élément qui a toute son importance dans la prise de décision lors de l'achat. À cet égard, des activités et des initiatives commerciales et entrepreneuriales volontaires seraient les bienvenues.

1.12 Le consommateur se heurte souvent à l'impression d'avoir à affronter une véritable jungle législative. S'il existe de nombreuses directives traitant de l'obsolescence programmée (pratiques commerciales, déchets...), l'ensemble des textes apparaît sur le sujet être peu coordonné et demanderait à être harmonisé dans le cadre d'un paquet législatif.

1.13 Le CESE recommande que les États membres encouragent, surtout dans la phase d'éducation, la consommation responsable afin que les consommateurs considèrent l'impact sur l'environnement du point de vue du cycle de vie du produit, l'empreinte écologique ainsi que la qualité des produits. Le Comité recommande avec insistance que les représentants des consommateurs soient davantage associés au débat en cours consacré à cette question importante et délicate car leur participation garantira une approche plus globale.

1.14 Le CESE recommande à la Commission européenne de diligenter des études sur le sujet afin de clarifier les nombreuses données souvent contradictoires qui circulent. Cela permettra de fournir une vision objective de l'impact, notamment économique et social, de l'obsolescence programmée tant dans ses avantages revendiqués en termes de rotation des ventes des produits mais aussi en termes d'emploi et de balance commerciale.

1.15 Le CESE propose d'organiser une grande table ronde européenne en 2014 sur le sujet. Cette table ronde réunira toutes les parties prenantes au sujet: industriels, financiers, distributeurs, syndicats, associations de consommateurs, ONG, Agence de normalisation, experts. Elle devra également être multi sectorielle afin de ne pas focaliser sur quelques secteurs industriels. Elle devra enfin s'accompagner d'un forum ouvert aux citoyens de l'Union européenne et cela dans une vision d'encouragement à la participation publique la plus large, les réseaux sociaux seront une des voies encouragées de cette participation.

1.16 De manière plus générale, le CESE recommande d'accélérer les recherches et réalisations autour de 3 axes qui sont autant de freins à l'obsolescence programmée:

- L'écoconception des produits: cette approche permet dès l'origine d'assurer la durabilité des ressources utilisées en prenant en compte l'impact environnemental des biens et l'ensemble de leur cycle de vie.
- L'économie circulaire visant une approche "cradle to cradle" (du berceau au berceau) visant à transformer les déchets d'une entreprise en ressources pour d'autres.
- L'économie de la fonctionnalité vise à développer les usages des produits au détriment de leur possession. Dans cette optique, les entreprises ne vendent pas un produit mais une fonction facturée selon son utilisation. Dès lors, les industriels ont intérêt à développer des objets solides, réparables, faciles d'entretien et à assurer une chaîne de production et une logistique adaptée qui sera placée au cœur de leur modèle économique.

1.17 Par le signal qu'il émet au niveau européen, le CESE exprime son souhait européen d'entrer dans une phase de transition économique en passant d'une société de gaspillage à une société durable, et pour que la croissance soit orientée pour répondre aux besoins des consommateurs dans une perspective citoyenne et jamais comme un simple objectif en soi.

2. Introduction et contenu

2.1 L'obsolescence programmée est un sujet préoccupant à plusieurs titres: en diminuant la durée de vie des produits de consommation, elle accroît la consommation de ressources tout autant que la quantité de déchets à traiter en fin de vie des produits. Multiforme, elle est utilisée pour stimuler les ventes et soutenir la croissance économique en créant des besoins incessants et les conditions volontaires de l'irréparabilité des biens de consommation.

2.2 Conséquence: le gaspillage de ressources et la genèse de pollutions aberrantes sont tels que la société civile et quelques élus non complaisants envers ces pratiques s'organisent pour souligner et combattre les incohérences du système (class actions aux États-Unis contre Apple, plainte déposée au Brésil, dépôt de loi en Belgique et en France début 2013).

2.3 Il est courant de différencier plusieurs types de "désuétude planifiée" étant entendu que l'obsolescence peut être définie comme "la dépréciation d'un matériel ou d'un équipement avant son usure matérielle" (Dictionnaire: *Le Petit Larousse*) au point qu'il en est déprécié et périmé pour des raisons indépendantes de son usure physique - mais liées au progrès technique, à l'évolution des comportements, à la mode, etc.

2.4 Plusieurs formes d'obsolescence peuvent être distinguées:

- L'obsolescence programmée stricto sensu consistant à prévoir une durée de vie réduite du produit, au besoin par l'introduction d'un dispositif interne visant la fin de vie de l'appareil après un certain nombre d'usages.
- L'obsolescence indirecte, tenant généralement de l'impossibilité de réparer un produit faute de pièces détachées adéquates ou parce que la réparation s'avère impossible (cas de batteries soudées à l'appareil électronique).
- L'obsolescence d'incompatibilité, par exemple cas du logiciel informatique qui ne fonctionne plus lors de l'actualisation du système d'exploitation; cette obsolescence est liée à l'obsolescence de service après-vente, qui suggère que le consommateur sera plus enclin à racheter un produit plutôt que de le réparer, en partie à cause des délais de réparation et des prix.
- L'obsolescence psychologique tenant aux campagnes marketing des entreprises et visant à rendre obsolètes dans l'esprit des consommateurs les produits existants. Il ne servirait à rien d'obliger un fabricant de tablettes numériques de produire des objets ayant une durée de vie de 10 ans si nos modes de consommation font que nous souhaitons en changer tous les deux ans. À titre d'exemple, la périodicité serait de 20 mois en moyenne pour le renouvellement d'un portable (Ce renouvellement est ainsi de 10 mois pour les 12-17 ans). En dépit de son importance, l'avis ne porte que sur les 3 premiers points, le 4^e apparaît mériter une approche spécifique relative aux modes de consommation.

2.5 Le sujet ne fait pas l'objet d'un consensus définitif. L'ensemble de ces nuances sur les définitions prouve à quel point il est nécessaire de définir la notion dans son ensemble et d'acter de mesures différenciées selon les facteurs objectifs (techniques) et les facteurs subjectifs (effets de mode, mise sur le marché de nouveaux produits) de l'obsolescence. Il peut exister des produits où le caractère éphémère peut être un avantage environnemental. Par ailleurs, l'obsolescence dépend aussi du comportement des consommateurs.

2.6 L'approche que préconise le CESE se veut nuancée. L'esprit n'est pas de vouloir accroître uniformément la durée de vie de tous les produits, mais de raisonner en termes d'usage du produit. De même, la préférence se porte sur une démarche en termes d'optimisation de ces usages, sachant que l'optimisation n'implique pas inéluctablement un allongement de la durée de vie. C'est à une meilleure perception de la fiabilité des produits des entreprises européennes que le CESE souhaite contribuer.

2.7 Les raisons pour lesquelles l'Union européenne doit se saisir du sujet de l'obsolescence programmée sont nombreuses, elles sont de nature environnementale, sociale, santé publique, culturelle mais aussi économique. Des aspects plus intangibles mais tout aussi importants selon nous doivent également être considérés, il s'agit des niveaux symboliques et éthiques.

2.8 Au plan environnemental, aujourd'hui, avec une consommation annuelle de matières premières d'environ 60 milliards de tonnes, nous consommons environ 50 % de ressources naturelles de plus qu'il y a 30 ans. Un Européen consomme ainsi 43 kg de ressources par jour, contre 10 kg pour un Africain. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a estimé, à partir des niveaux connus en 1999, "qu'avec un taux de croissance annuel de leur production primaire de 2 %, les réserves de cuivre, plomb, nickel, argent, étain et zinc ne dépasseraient pas 30 années, l'aluminium et le fer se situant entre 60 et 80 ans. L'ère de la rareté se dessinerait donc pour un nombre croissant de matériaux". Par ailleurs, 10 millions de tonnes de déchets électriques et électroniques (DEEE) sont générées chaque année en Europe (chiffres 2012), volume qui devrait atteindre 12 millions en 2020. Aux côtés des politiques de recyclage et d'innovation, les politiques de récupération affichée par la nouvelle directive européenne entrée en vigueur le 13 août 2012 doivent être soutenues aux côtés de la lutte contre l'obsolescence programmée.

2.9 Au plan social, l'obsolescence programmée pose trois types de problèmes. D'abord, en contexte de crise, les logiques induites par l'obsolescence programmée des biens de consommation participent à la dynamique d'achats à crédit et à des taux d'endettement jamais atteints jusqu'alors. Les personnes ayant le plus à souffrir de l'obsolescence sont les individus des catégories sociales défavorisées qui ne peuvent payer cher des produits durables et se contentent souvent des produits d'entrée de gamme plus fragiles. Ensuite, c'est toute la filière emploi des entreprises de réparation qui peut avoir à supporter les conséquences négatives de l'obsolescence programmée. Les chiffres du rapport ADEME ⁽¹⁾ (2007) confirment cette tendance: seuls 44 % des appareils qui tombent en panne sont réparés. Pour

⁽¹⁾ Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie.

les appareils hors garantie, les distributeurs estiment à 20 % les interventions qui conduisent à la réparation. L'étude ADEME (2010) montre aussi une baisse significative de l'activité de réparation en France entre 2006 et 2009, particulièrement marquée pour les produits électroménagers. La filière réparation présente l'avantage d'être non délocalisable et d'être majoritairement composée d'emplois stables.

2.10 Les incidences en termes de santé publiques ne sont pas négligeables. Elles prennent deux formes. Soit, celle directe de l'incinération pour les populations riveraines en raison de la toxicité des composants électroniques, soit au plan international. En effet, le manque d'infrastructures permettant de traiter les déchets informatiques est tel que de nombreux produits hors d'usage sont exportés illégalement dans des zones géographiques où leur mise en décharge sera faite à moindre coût mais en engendrant de nombreux impacts pour les populations locales (cf. au Ghana où la ferraille est extraite des déchets pour être envoyée à Dubaï ou en Chine. Beaucoup de ces déchets ont pour destination les pays du Sud où ils posent des problèmes de santé environnementale).

2.11 Les conséquences sont également culturelles. Selon certaines études, la durée de vie moyenne dans l'électroménager serait de 6 à 8 ans alors qu'elle était de 10 à 12 ans il y a 20 ans. Les consommateurs peuvent légitimement s'interroger sur la réduction de la durée de vie des produits alors même que l'innovation est partout mise en valeur. La confiance des citoyens européens envers leur industrie se construit dans la durée et s'érode avec l'obsolescence. Au moment où la

quasi-totalité des enquêtes d'opinion indique une distanciation maximale entre les européens et leur industrie, il est évident que la vision par les consommateurs de pannes hâtives ou d'impossibilité de réparation ne peut aider les européens à se réconcilier avec leur entreprise. Cela contribue à expliquer que 92 % des européens ⁽²⁾ souhaitent l'affichage de la durée de vie (ou d'utilisation) des produits. La compétitivité des entreprises européennes passe aussi par une amélioration de la confiance des consommateurs envers les entreprises.

2.12 Les conséquences sont enfin économiques. La grande majorité des entreprises incriminées ressortent des domaines Hi Tech dont les produits sont fréquemment importés en Europe. L'Union européenne en se saisissant du sujet offre là un moyen à ses entreprises de se distinguer par leur pratique effective de la durabilité.

2.13 Le Comité économique et social européen n'oublie pas des aspects plus immatériels mais peut-être tout aussi importants. Au plan symbolique, alors que l'ensemble de nos travaux dans l'esprit de Rio+20 est marqué par l'importance que nous accordons au développement durable, nous reconnaissons que l'obsolescence programmée est le volet par définition même du développement durable tel que nous le promovons. Sur le plan de notre conception de la place de l'éthique dans nos sociétés, il nous apparaît problématique que des ingénieurs puissent avoir pour activités de mettre au point des produits au vieillissement accéléré ou que des annonceurs lancent des campagnes afin d'inciter à l'achat par des consommateurs tout en sachant que cela n'accroîtra pas leur niveau de satisfaction.

Bruxelles, le 17 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽²⁾ Sondage Eurobaromètre. "Attitudes of europeans towards building the single market for green products". Commission européenne. Flash 367. Juillet 2013.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Promouvoir le potentiel de croissance de l'industrie européenne de la bière» (avis d'initiative)

(2014/C 67/06)

Rapporteur: **M. JÍROVEC**

Corapporteur: **M. CALLEJA**

Le 14 février 2013, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

"Promouvoir le potentiel de croissance de l'industrie européenne de la bière".

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 septembre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 47 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La bière est une boisson appréciée des peuples d'Europe depuis plusieurs milliers d'années. Bien que la culture de la bière varie fortement d'un pays européen à l'autre, avec des styles de bière et des habitudes de consommation différentes, la bière joue un rôle important dans tous les pays de l'Union européenne et fait partie intégrante de la culture, du patrimoine et de l'alimentation. Le Comité économique et social européen fait remarquer l'évolution constante de ce secteur ainsi que sa capacité d'adaptation et sa résistance, même dans le contexte actuel difficile. Il constate que le secteur satisfait aux objectifs de la stratégie Europe 2020 dans les différents domaines prioritaires que sont l'emploi, le développement durable, l'innovation, l'éducation et l'inclusion sociale.

1.2 Le Comité économique et social européen attire l'attention de la Commission européenne, du Parlement européen, du Conseil et des États membres sur les principales politiques à envisager sérieusement si nous voulons permettre au secteur brassicole européen d'exploiter pleinement son potentiel de croissance. Plus spécifiquement, le CESE souhaite que les responsables politiques:

- progressent dans la création d'un environnement réglementaire équilibré permettant aux brasseries européennes, quelle que soit leur taille, de produire et de commercialiser de la bière en Europe et ailleurs;
- intègrent la bière dans les accords de libre-échange en cours de négociation avec d'autres partenaires commerciaux de l'UE, en tant que secteur prioritaire nécessitant un traitement favorable réciproque;
- fassent davantage de publicité pour les programmes de responsabilité sociale, de santé et d'éducation mis en œuvre au niveau européen et national et encouragent les sociétés et associations brassicoles à s'y impliquer plus largement;
- prennent mieux en compte l'incidence de l'évolution des politiques d'innovation, industrielle et agricole pour le secteur brassicole.

1.3 Le Comité économique et social européen encourage également les actions au niveau des États membres et des collectivités régionales ou locales visant à:

- continuer à développer des partenariats avec l'industrie brassicole et les ONG afin de promouvoir une consommation responsable et de réduire les dommages liés à l'alcool, ce qui implique notamment de coopérer en vue d'encourager une attitude réfléchie – et d'empêcher toute irresponsabilité – en matière de communication commerciale et de ventes;
- soutenir les initiatives du secteur brassicole en matière de durabilité environnementale tout au long de la chaîne d'approvisionnement et de fourniture au niveau européen et local;
- utiliser la dynamique du secteur brassicole pour créer de l'emploi, en supprimant les obstacles à la poursuite de la croissance, en garantissant un régime fiscal prévisible et stable au niveau des États membres à l'égard du secteur brassicole et de la chaîne d'approvisionnement, et en luttant contre les distorsions de marché découlant des fluctuations des taux d'imposition. Une amélioration à cet égard favoriserait l'achèvement du marché unique;
- continuer à explorer et à développer, en coopération avec les collectivités locales, les différents aspects des projets d'implication de la communauté locale et les possibilités de tourisme brassicole.

1.4 Selon le Comité économique et social européen, les sociétés brassicoles devraient:

- participer plus activement et de manière plus responsable aux diverses activités de promotion de produits alimentaires encourageant des habitudes alimentaires saines et soutenues par les chambres de commerce, les collectivités régionales, les États membres et la Commission européenne, tant au sein de l'UE que dans des pays tiers;

- poursuivre leurs efforts pour rendre le secteur brassicole attrayant pour les jeunes générations, en tant que fournisseur d'emplois stables et correctement payés, en encourageant les programmes d'apprentissage et de formation professionnelle;
- continuer à améliorer leur coopération avec les instituts de recherche et d'enseignement, en participant davantage aux programmes de l'UE en matière d'innovation et de R&D avec leurs partenaires, ainsi qu'aux programmes dans le domaine de l'éducation et de la formation;
- accroître leur participation à diverses activités développées grâce à des fonds régionaux, structurels et destinés aux PME;
- élargir la coopération actuelle à moyen ou long terme avec les producteurs locaux de houblon, de céréales et d'autres produits essentiels à la production de bière;
- encourager dans le secteur brassicole le recours le plus large possible aux analyses du cycle de vie en tant qu'instruments d'auto-analyse, tout en tenant compte des contraintes que connaissent les petits brasseurs familiaux faute de capacités.

2. Le secteur brassicole européen

2.1 L'Union européenne est l'une des principales régions productrices de bière dans le monde. En 2011, le volume de production s'est élevé à plus de 380 millions d'hectolitres⁽¹⁾, brassés par quelque 4 000 brasseries disséminées dans toute l'Europe. Leurs produits sont distribués dans le monde entier. Du point de vue du volume, l'UE est un acteur majeur, fournissant plus d'un quart de la production mondiale; elle n'a été dépassée que récemment par la Chine, mais précède toujours les États-Unis, la Russie, le Brésil et le Mexique⁽²⁾.

2.2 La structure de l'industrie européenne de la bière est très hétérogène. Le secteur se compose principalement de petites et moyennes entreprises allant des microbrasseries aux brasseries locales, régionales et nationales, ainsi que de quatre grands brasseurs établis en Europe⁽³⁾, leaders mondiaux dans leur domaine. L'essor de nouvelles petites et microbrasseries au cours de la dernière décennie est un signe incontestable du potentiel d'innovation de ce secteur et un atout sur le plan du développement durable.

2.3 La chaîne d'approvisionnement liée au secteur brassicole comporte des opérateurs locaux mais également des leaders mondiaux parmi les malteries, les producteurs d'équipements et les fournisseurs de services techniques. Les instituts européens de brasserie diffusent également leur savoir dans le monde entier. Des manifestations telles que le congrès de la Convention européenne de la brasserie ou des conférences sur la bière attirent de nombreux participants partout dans le monde.

2.4 La bière est un produit agricole transformé essentiel, dont la valeur d'exportation atteint plus de 2 milliards d'euros⁽⁴⁾. Elle est également couverte par la politique de qualité

des produits agricoles de l'Union européenne⁽⁵⁾ et ses systèmes spécifiques, l'AOP et l'IGP⁽⁶⁾, les ventes réalisées dans le cadre de 23 indications géographiques s'élevant à plus de 2,3 milliards d'euros⁽⁷⁾. Néanmoins, la diversité géographique de la provenance des bières au sein de ces systèmes est limitée étant donné qu'elles ne sont produites que dans moins d'un tiers des pays de l'UE.

2.5 Les principaux ingrédients de la bière sont d'origine naturelle: eau, céréales, houblon et levure. L'eau, qui, en moyenne, compose la bière à 92 %, est la principale matière première utilisée par le secteur brassicole. La protection des eaux souterraines est donc une préoccupation majeure. En raison des besoins en céréales (telles que l'orge et le blé, entre autres), qui représentent une source d'amidon essentielle pour la bière, il est indispensable que les brasseries et les malteries entretiennent des relations avec le monde agricole.

2.6 L'Union européenne occupe aussi la première place sur le marché mondial du houblon, produit dans quatorze de ses États membres⁽⁸⁾; ses houblonnières représentent ainsi environ un tiers de la superficie houblonnière mondiale totale⁽⁹⁾, le secteur brassicole étant le principal client des producteurs européens de houblon. Il conviendrait peut-être de revoir la concurrence entre les producteurs de houblon et le traitement différencié au sein des politiques agricoles en vigueur entre États membres de l'Union si nous voulons éviter des distorsions du marché qui pourraient, à long terme, porter préjudice aux brasseurs.

2.7 En raison de la dépendance des brasseurs à l'égard du secteur agricole pour les matières premières, l'industrie a été confrontée, ces dernières années, à une augmentation des prix des produits agricoles nécessaires à la production de la bière, en raison de la qualité variable des récoltes et de la volatilité élevée des prix. Quand cela est possible et nécessaire, la relation entre les fournisseurs de matières premières et les brasseurs devrait s'inspirer d'une approche durable et à long terme.

2.8 Les ventes totales de bière en 2010 ont représenté un montant total de 106 milliards d'euros, TVA comprise, soit 0,42 % du PIB de l'UE. L'on estime que plus de 63 % de la production de bière est vendue dans les supermarchés et autres commerces de détail (vente de boissons à emporter). Les 37 % restants sont consommés dans le secteur de la restauration et des débits de boissons (par exemple les bars, les cafés, les restaurants – vente de boissons à consommer sur place).

3. Gérer les enjeux économiques du 21^e siècle

L'évolution du marché et les tendances structurelles

3.1 Au cours des 15 dernières années, le marché européen de la bière a connu diverses évolutions à différents niveaux: progrès techniques, investissements, fusions, création d'entreprises et comportement des consommateurs. La forte baisse

(1) Beer statistics 2012, Brewers of Europe (octobre 2012).

(2) Global Beer Trends Report, Canadean, 2012.

(3) ABInbev, Carlsberg, Heineken, SABMiller (en 2013).

(4) Commission européenne, DG Entreprises et industrie.

(5) http://ec.europa.eu/agriculture/quality/index_fr.htm.

(6) AOP: appellation d'origine protégée; IGP: indication géographique protégée.

(7) Commission européenne, DG Agriculture et développement rural.

(8) Commission européenne, DG Agriculture et développement rural, décembre 2009; M. Pavlovic, février 2012.

(9) Commission européenne, DG Agriculture et développement rural.

de la consommation depuis 2007 a une incidence directe sur les activités des brasseurs. Après des années d'expansion dans l'Union européenne, la production de bière a chuté en 2011, passant de 420 à 377 millions d'hectolitres. Toutefois, une relance et une croissance potentielle sont attendues pour les prochaines années, à condition que l'environnement économique et réglementaire devienne plus favorable.

3.2 La crise économique et la baisse de la consommation ont entraîné une restructuration du secteur en Europe, s'appuyant sur une consolidation des activités sur le continent et des investissements hors de l'UE de la part des grands groupes internationaux et nationaux. Simultanément, le nombre d'entreprises de plus petite taille a augmenté dans tous les pays, étoffant la diversité de l'offre aux consommateurs et confirmant l'esprit d'entreprise des brasseurs conformément au plan d'action *Entrepreneuriat 2020* ⁽¹⁰⁾. C'est aussi une évolution favorable du point de vue de la durabilité, car elle se traduit généralement par des retombées positives sur le tourisme régional et a souvent pour effet de raccourcir les circuits de production et de consommation, ce qui est bénéfique pour l'environnement.

3.3 En raison de la situation économique, la bière est davantage consommée à la maison que dans des bars ou des restaurants, ce qui entraîne des pertes d'emplois, une baisse de la valeur ajoutée et une réduction des recettes de l'État générées par chaque litre de bière consommé dans l'UE ⁽¹¹⁾. Une pression accrue sur les prix dans le secteur de la distribution a également influencé cette tendance.

3.4 Le nombre croissant de brasseurs et l'innovation ont également entraîné l'apparition de nouveaux produits, au bénéfice des consommateurs, de la société et de l'environnement. La diversification vers les bières à faible degré d'alcool et les bières sans alcool, qui s'est traduite par une hausse des ventes, a ouvert de nouvelles possibilités pour les brasseries, quelle que soit leur taille. En outre, la disponibilité des bières biologiques est en augmentation constante.

Les aspects fiscaux

3.5 Le secteur brassicole génère des recettes fiscales substantielles pour les gouvernements nationaux. Grâce à la production et à la vente de bière, les États perçoivent des revenus importants des accises, de la TVA, des impôts sur le revenu et des contributions de sécurité sociale versées par les travailleurs et les employeurs du secteur brassicole ainsi que d'autres secteurs connexes dont les emplois dépendent indirectement des activités de l'industrie de la bière. En 2010, ces revenus s'élevaient à environ 50,6 milliards d'euros ⁽¹²⁾.

3.6 La résistance du secteur brassicole aux difficultés économiques actuelles a été menacée par l'augmentation de la charge fiscale, des accises principalement, mais aussi des taux de TVA, en particulier dans le secteur de la restauration et des débits de boissons. Ces augmentations ont aggravé la situation économique difficile des brasseries, en particulier dans des pays comme la Hongrie, la Finlande, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ⁽¹³⁾. La valeur ajoutée totale attribuée à la production et à la vente de bière dans l'UE a baissé de 10 % ⁽¹⁴⁾ dans

l'UE entre 2008 et 2010 et le montant total des taxes collectées dans le secteur européen de la bière a chuté de 3,4 milliards d'euros.

3.7 Le régime de droits d'accises au niveau européen et national devrait prendre en compte les caractéristiques uniques de la bière, notamment son degré d'alcool généralement bas, son procédé de brassage et la contribution qu'apporte à la société, à la création d'emplois et à l'économie en général le secteur brassicole, au niveau local. À cette fin, la bière, en tant que boisson fermentée, devrait bénéficier de conditions de concurrence équitables et par conséquent, le taux zéro applicable au vin et à d'autres boissons fermentées devrait également être garanti dans la législation européenne relative aux accises sur la bière ⁽¹⁵⁾.

3.8 Une politique en matière d'accises équilibrée au niveau national et un meilleur usage des mécanismes de coopération existants au sein de l'administration fiscale pourraient permettre d'éviter le commerce motivé par la fiscalité et les pratiques nuisibles qui y sont liées et, partant, aider à préserver la compétitivité du secteur brassicole notamment dans les zones frontalières.

3.9 Compte tenu de l'importance du segment de la restauration et des débits de boisson dans les ventes de bières ⁽¹⁶⁾, la politique fiscale peut aussi jouer un rôle de générateur de croissance dans ce segment et dans le secteur brassicole et avoir une incidence positive sur l'emploi au niveau local.

Commerce international

3.10 En dépit des conditions défavorables, l'industrie européenne de la bière continue à résister et reste compétitive. Les brasseurs locaux s'en sortent toujours bien sur les marchés situés au-delà des frontières nationales et européennes. Même si la majeure partie de la production européenne de bière est commercialisée à l'intérieur du marché unique européen, les exportations vers diverses parties du monde ont constamment augmenté depuis 2000, avec une croissance de 30 % depuis 2007. Parmi les principaux pays d'exportation figurent les États-Unis, le Canada, l'Angola, la Chine, la Suisse, Taiwan, la Russie et l'Australie ⁽¹⁷⁾. Par ailleurs, les brasseurs européens sont aussi d'importants investisseurs sur tous les continents et participent en outre à divers projets de coopération avec les brasseurs et les distributeurs locaux.

3.11 Cependant, la possibilité que l'industrie européenne de la bière maintienne et développe sa présence dans des pays tiers peut être menacée par des réglementations locales qui constituent une barrière commerciale entravant les exportations de bière et les investissements. Outre les tarifs douaniers, ces entraves peuvent prendre la forme de mesures législatives telles que la définition du produit (par exemple, en Russie) ou des procédures administratives fiscales (par exemple en Albanie ou en Turquie). La Commission européenne et les États membres, en coopération avec le secteur brassicole, ont un rôle essentiel à jouer dans la lutte contre les difficultés de ce type ou d'autres qui surviennent de temps en temps sur les marchés étrangers.

⁽¹⁰⁾ COM(2012) 795 final.

⁽¹¹⁾ Ernst Young, *The Contribution made by Beer to the European Economy*, septembre 2011.

⁽¹²⁾ Ernst Young, septembre 2011.

⁽¹³⁾ Commission européenne, *Excise duty tables*, 2013.

⁽¹⁴⁾ Ernst Young, septembre 2011.

⁽¹⁵⁾ JO C 69 du 21.7.2006, p. 10.

⁽¹⁶⁾ Ernst Young, *"The Hospitality Sector in Europe"*, septembre 2013.

⁽¹⁷⁾ Commission européenne, DG Commerce.

3.12 Tandis que l'Union européenne, dans le cadre de ses différents accords commerciaux, applique un tarif douanier nul pour les importations de bière, plusieurs pays maintiennent des droits de douane afin de décourager les importations concurrentes en provenance des États membres de l'UE. Les négociations en cours concernant des accords de libre-échange portent également sur cet aspect, et les accords les plus récents (par exemple entre l'UE et la Corée du Sud) prévoient une réduction progressive des droits; une approche qui devrait être étendue.

3.13 La présence potentielle de marques de bière européennes sur les marchés étrangers est également favorisée par des manifestations de promotion, comme des expositions et des foires, et des systèmes de consultation organisés par la Commission européenne dans des pays tiers. La participation des brasseurs aux différentes actions de terrain est à ce jour plutôt faible parce qu'ils ne sont pas assez conscients des bénéfices potentiels et que ces manifestations ne jouissent pas d'une publicité suffisante.

4. Fournir de l'emploi à tous les niveaux

4.1 Le secteur de la bière ne se limite pas à la production de la bière proprement dite. Il couvre plusieurs activités, allant de la culture des matières premières agricoles se trouvant au cœur même du processus de brassage, à l'hôtellerie et à la restauration, en passant par le secteur de la vente au détail. Dans l'Union européenne, les brasseries sont à l'origine de plus de 128 800 emplois directs. En outre, 2 millions d'emplois sont liés à la production et à la vente de bière, ce qui représente environ 1 % de l'ensemble des emplois rien que dans l'UE ⁽¹⁸⁾, dans des capacités d'emploi variables.

4.2 Les objectifs d'économie intelligente, durable et inclusive définis par l'UE dans sa stratégie pour la croissance "Europe 2020" se reflètent dans les caractéristiques du secteur brassicole. Les brasseries sont présentes dans tous les pays européens et soutiennent plus de 2 millions d'emplois grâce aux dépenses élevées en biens et en services et au chiffre d'affaires important généré par la restauration, les débits de boissons et la vente au détail. Plus de 73 % des emplois liés à l'industrie de la bière se concentrent dans le secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés.

4.3 Étant donné que ce secteur joue également un rôle fondamental dans le maintien de l'emploi et de la croissance, non seulement de manière directe, au sein des entreprises associées, mais aussi de manière indirecte, pour de larges pans de l'économie européenne, il est indispensable de prendre des mesures favorisant son développement, afin de préserver l'emploi, en particulier celui des jeunes et des travailleurs non qualifiés, sans recourir au travail précaire et à la pratique des bas salaires.

4.4 Une telle variété permet de combiner patrimoine, culture et modernité, et offre diverses possibilités d'utilisation des compétences de la main-d'œuvre dans les brasseries et les secteurs qui gravitent autour d'elles. Outre l'emploi dans la chaîne d'approvisionnement et de fourniture, il conviendrait de développer davantage le potentiel gastronomique et touristique de la bière afin d'accroître l'emploi, en s'appuyant sur les

activités propres des brasseurs mais aussi au moyen de systèmes de financement européens et nationaux.

4.5 L'industrie de la bière a ressenti les effets de la situation économique mondiale, qui s'est traduite par une diminution du nombre d'emplois directs de 9 % entre 2008 et 2010, en raison de la baisse de la consommation. En dépit de la baisse de consommation due à la situation économique tendue en Europe, le nombre total de brasseries (y compris les microbrasseries) était plus élevé en 2010 (3 638) qu'en 2008 (3 071), et ce chiffre augmente constamment, ce qui devrait permettre de créer de nouveaux emplois. Ce potentiel de création d'emplois ne devrait pas être menacé par des mesures fiscales limitant les ventes ou préjudiciables au secteur et devrait être développé grâce à l'éducation et à la formation professionnelles et favorisé même à des niveaux plus élevés afin de générer dans le secteur des emplois de meilleure qualité.

5. Contribuer aux objectifs de durabilité de l'environnement

5.1 L'industrie européenne de la bière, dans le cadre de ses obligations de durabilité, doit atteindre divers objectifs liés à l'efficacité énergétique, la réduction des émissions de CO₂ et l'utilisation des ressources. Les investissements réalisés ces dernières années ont permis d'utiliser moins de ressources naturelles, de réduire la production de déchets et de réutiliser systématiquement les produits secondaires issus du processus de brassage.

5.2 Les brasseurs ont apporté la preuve de leur engagement à l'égard de l'environnement en prenant des mesures et en investissant, ce qui leur a permis de réduire la consommation d'énergie, les émissions de CO₂ et la production d'eaux résiduelles, et de modifier les emballages. Le secteur brassicole a également élaboré des lignes directrices relatives aux meilleures techniques disponibles (MTD), soulignant le rôle de la gestion durable et pouvant servir de référence pour tout engagement à l'égard d'objectifs environnementaux. Il y a lieu d'encourager le recours aux analyses du cycle de vie en tant qu'instruments d'auto-analyse de manière à couvrir le plus large éventail possible d'acteurs du secteur brassicole, tout en tenant compte à cet égard des contraintes que connaissent les petits brasseurs familiaux faute de capacités.

5.3 Entre 2008 et 2010, le secteur brassicole a poursuivi ses efforts malgré la dégradation de la situation économique, avec pour résultat une réduction de 4,5 % de la consommation d'eau et de 3,8 % de la consommation d'énergie par hectolitre de bière produit. L'on a en outre estimé la réduction des émissions de CO₂ à 7,1 % ⁽¹⁹⁾.

5.4 La qualité de l'eau et la consommation d'eau sont des facteurs importants du processus de brassage. Par conséquent, une gestion appropriée de l'eau par les distributeurs d'eau et les brasseurs est indispensable pour garantir la durabilité de la production de la bière. Dans ce contexte, il importe de prendre les mesures nécessaires afin de veiller à ce que l'exploration du gaz de schiste ne contamine pas les nappes souterraines dont l'eau est consommée, notamment par les industries. Dans le cas plus spécifique du secteur brassicole, le CESE note que les brasseurs néerlandais et allemands suivent déjà les évolutions dans ce domaine avec une grande inquiétude.

⁽¹⁸⁾ Ernst Young, septembre 2011.

⁽¹⁹⁾ Campden BRI / KWA, The Environmental Performance of the European Brewing Sector, mai 2012.

5.5 Le brassage des matières premières entraîne la formation de plusieurs autres produits précieux (appelés produits secondaires). Ceux-ci sont très appréciés comme intrants pour d'autres processus industriels ou matières destinées à des usages spécifiques: produits pharmaceutiques, aliments santé, sources d'énergie renouvelables, applications industrielles, aliments pour animaux et produits agricoles⁽²⁰⁾, produits cosmétiques ou de cure thermique. Ces matières répondent à des normes de qualité rigoureuses et sont conformes à une législation très stricte, notamment en matière de sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. L'importance et la valeur de ces produits secondaires ont incité les brasseries à établir des accords de fourniture durables avec des commerçants et des utilisateurs finaux.

6. Être un acteur responsable de la communauté

6.1 Au fil des ans, les sociétés et associations brassicoles, dans l'ensemble des pays européens, ont pris des initiatives visant à sensibiliser la population à une consommation responsable, accroître les connaissances des consommateurs, garantir une publicité et un marketing responsables, transmettre des messages de prévention et décourager les comportements irresponsables des consommateurs. Plusieurs de ces initiatives locales ont été menées en partenariat et reconnues par les autorités nationales comme des contributions importantes à la société; elles ont été reprises au niveau européen dans le cadre du Forum européen "Alcool et santé"⁽²¹⁾.

6.2 Sur la base de ces activités, les gouvernements, les brasseurs, d'autres opérateurs économiques et la société civile devraient coopérer en vue de faire campagne pour promouvoir une consommation responsable de la bière, totalement compatible avec un mode de vie sain de la personne adulte, et pour décourager l'abus d'alcool.

6.3 Eu égard à la nature locale de la bière, les brasseurs européens sont également bien ancrés dans leurs communautés locales et soutiennent une large gamme d'activités. Le secteur brassicole dépense chaque année plus de 900 millions d'euros dans l'Union européenne pour soutenir la communauté⁽²²⁾, par l'intermédiaire d'un large éventail d'activités au niveau local et régional.

6.4 L'industrie et les acteurs concernés au sens large sont fortement engagés en faveur de la mise en œuvre d'initiatives

de responsabilité des entreprises et des institutions pour lutter contre les effets néfastes de la consommation nocive. Cet engagement devrait faire l'objet d'une reconnaissance dans un cadre équilibré régissant la politique de marketing et de la communication commerciale des brasseurs⁽²³⁾.

6.5 Compte tenu du rôle important que joue la bière dans les domaines de la culture, du patrimoine et de la consommation, il convient d'envisager une initiative européenne qui permettrait de mobiliser des moyens financiers destinés à l'organisation de formations spécialisées pour enseignants et éducateurs d'établissements scolaires de tous les niveaux, consacrées aux aspects sanitaires, sociaux et culturels de la consommation des boissons fermentées.

7. Continuer à jouer un rôle dans la recherche, l'éducation et l'innovation

7.1 L'éducation et la recherche jouent un rôle essentiel pour le maintien de l'engagement du secteur. Ces fonctions sont assumées par les universités, les écoles de brasserie, les instituts de technologie alimentaire et d'autres réseaux. L'organisation de forums pour l'échange de connaissances devrait être poursuivie, afin que l'Europe reste le principal centre de recherche pour les brasseurs, leurs partenaires, les chercheurs et d'autres personnes intéressées.

7.2 La capacité et le potentiel de recherche devraient être améliorés, car les brasseurs jouent un rôle important en tant que partenaires industriels dans divers secteurs liés à l'alimentation et aux technologies de brassage, à la santé ou à la performance environnementale. Une participation accrue à l'espace européen de la recherche, au cadre Horizon 2020 et à d'autres plateformes technologiques permettrait d'améliorer le potentiel existant⁽²⁴⁾.

7.3 Le soutien des efforts fournis par le secteur brassicole pour promouvoir l'excellence conformément aux normes scientifiques les plus élevées s'agissant des caractéristiques de la bière et de ses effets sur la santé et le comportement peut aussi contribuer à l'amélioration de l'information et de l'éducation dans ce domaine important. Une participation accrue aux programmes européens de financement et de coopération pourrait être envisagée par tous les acteurs concernés.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽²⁰⁾ Bamforth, C. (2009) "Contraception, charcoal and cows: the world of brewery co-products". *Brewers Guardian*, 138(1), 24-27.

⁽²¹⁾ The Brewers of Europe, "European beer pledge: 1st year report", avril 2013.

⁽²²⁾ Sponsorship ideas, "Supporting local communities: Assessing the contribution of local brewers", mai 2011.

⁽²³⁾ JO C 48 du 21.2.2002, p. 130.

⁽²⁴⁾ JO C 327 du 12.11.2013, p. 82.

Avis du Comité économique et social européen sur «L'immigration irrégulière par voie maritime dans la zone euro-méditerranéenne» (avis d'initiative)

(2014/C 67/07)

Rapporteur: **M. Panagiotis GKOFAS**

Corapporteur: **M. Stefano MALLIA**

Le 17 septembre 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:

"L'immigration irrégulière par voie maritime dans la région euro-méditerranéenne".

La section spécialisée "Relations extérieures", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 septembre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 183 voix pour, 3 voix contre et 11 abstentions.

1. Conclusions et propositions

1.1 Le CESE a déjà examiné à maintes reprises et sous de nombreux angles ⁽¹⁾ la question de l'immigration irrégulière. Elle constitue une problématique complexe et à multiples facettes, qui nécessite de prendre des mesures sur le court comme sur le long terme. Le présent avis se concentrera sur les points suivants:

1.2 À cet égard, le Comité éprouve une profonde tristesse face à la mort qui, le 3 octobre 2013, a frappé au moins 311 migrants africains, et sans doute bien davantage encore, au large des côtes de Lampedusa, à la suite de deux naufrages. Même s'il n'y a pas qu'une seule cause à ces drames, il n'en estime pas moins que leur occurrence est symptomatique du problème plus large constitué par l'immigration irrégulière par voie de mer dans l'Union européenne et qu'un lien de cause à effet relie cet événement à l'incapacité patente dont l'UE témoigne, s'agissant d'instaurer des politiques satisfaisantes et cohérentes, fondées sur la solidarité, dans ce domaine de l'immigration irrégulière, y compris pour ce qui est des recherches et du sauvetage, ainsi que du débarquement. Le Comité l'appelle, elle et ses États membres, à voir dans ces faits un signal d'alarme et, avant que pareille tragédie ne se reproduise, à agir dès maintenant sur la base des recommandations formulées dans le présent avis. Les catastrophes de Lampedusa ne font que renforcer l'absolue nécessité qui s'impose à elle de traiter l'immigration irrégulière et la surveillance des frontières en tant que question européenne.

1.3 **Droits de l'homme:** le Comité observe avec préoccupation que l'Europe connaît une accentuation de l'intolérance, du racisme et de la xénophobie envers les immigrants, ceux qui sont "différents", et craint que les effets sociaux de la crise financière ne les augmentent. Il faut que les responsables politiques, les dirigeants sociaux et les médias fassent preuve d'un sens élevé des responsabilités et d'une grande pédagogie politique et sociale pour prévenir ces attitudes. Les immigrants

clandestins doivent être traités en toutes circonstances dans le respect des droits de l'homme, que ce soit lorsqu'ils sont secourus ou détenus ou lorsqu'une protection leur est octroyée, lorsqu'ils se trouvent en situation irrégulière "sans papiers" ou qu'ils sont refoulés vers leur pays d'origine.

1.4 **Le sauvetage des vies en mer:** toute personne qui se trouve en situation de péril en mer ou situation de risque devra être secourue, y compris s'il s'agit d'un immigrant clandestin.

1.5 **Le débarquement:** en ce qui concerne le débarquement, l'UE doit adopter une politique qui n'accroisse pas le fardeau supporté par les États membres qui font déjà face à des afflux disproportionnés. Il convient de résoudre cette question du débarquement en se fondant sur le principe qu'il doit s'effectuer au lieu sûr le plus proche, pour autant que l'État en question souscrive entièrement à toutes les conventions internationales concernant les droits de l'homme et fasse l'objet d'un suivi par les organisations de défense des droits de l'homme.

1.6 **Le droit à l'asile et son octroi:** le principe du non-refoulement à la frontière doit être garanti et toute personne ayant besoin d'une protection internationale doit avoir la possibilité de présenter une demande auprès de l'UE. Ces demandes doivent être traitées par les autorités nationales compétentes. Dans ce cadre, il est nécessaire de créer un système d'examen des demandes d'asile qui soit plus efficace. Le CESE soutient la collaboration avec les pays tiers visant à leur permettre de renforcer leurs systèmes d'asile et leur conformité aux normes internationales.

1.7 **Le rapatriement des immigrants clandestins:** la directive sur le retour ⁽²⁾ offre un cadre européen de garanties juridiques et procédurales ⁽³⁾ dont le CESE se félicite, telles que le droit effectif à introduire un recours auprès d'une autorité administrative ou d'un tribunal compétent, ou d'un autre organe compétent indépendant contre une décision de retour ainsi qu'une assistance juridique et une représentation en justice

⁽¹⁾ COM(2011) 248, M. Pariza Castaños, COM(2011) 743, M. Pariza Castaños, M^{me} King, COM(2011) 750, 751, 752, 753 M. Pariza Castaños, COM(2008) 359 M. Pariza Castaños, M^{me} Bontea.

⁽²⁾ Directive 2008/115/CE.

⁽³⁾ P.ex., articles 12.1 et 12.2, 13.1 et 13.2, 13.3 et 13.4, 14.1 et 14.2 de la directive.

gratuite, ou encore certaines garanties dans l'attente du retour et les conditions de rétention. Le Comité propose que la politique européenne de retour favorise une approche volontaire de celui-ci et accorde la plus haute importance aux valeurs humanitaires. Il en va de la légitimité et de la crédibilité de la politique de l'immigration européenne à l'extérieur de l'UE. L'article 19 de la Charte des droits fondamentaux interdit expressément les expulsions collectives et garantit que nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants – principe de non-refoulement (articles 4 et 19 de la Charte).

1.8 Une politique européenne intégrée en matière d'immigration irrégulière, fondée sur la solidarité: le CESE estime qu'afin de garantir le respect des droits fondamentaux, il convient d'améliorer la solidarité de l'UE avec les États membres de l'UE qui, en raison de leur situation géographique, doivent prendre en charge de nombreuses personnes qui arrivent via des canaux d'immigration irréguliers et sont victimes de réseaux de trafiquants ou de passeurs. Les frontières de l'UE, y compris les frontières maritimes de ses États membres qui sont riverains de la Méditerranée, sont celles de l'ensemble des pays qui la constituent et il convient par conséquent qu'elles soient, conformément aux traités, gardées de manière appropriée sous leur responsabilité commune. Il ne s'agit pas seulement là d'un impératif de solidarité mais de responsabilités que les États membres doivent assumer, par des mécanismes de partage des contraintes dues à l'immigration irrégulière. Par conséquent, il convient également de manifester de la solidarité envers les États membres situés aux frontières extérieures de l'UE et de leur apporter un soutien, par des dispositifs de répartition des charges permettant la *réinstallation des demandeurs d'asile* à l'intérieur de l'Union. Le CESE est pleinement favorable à la mise en place d'une clé européenne de répartition, telle que décrite dans le rapport du Parlement européen sur la solidarité intracommunautaire renforcée en matière de politique d'asile (2012/2032 INI).

1.9 La conclusion et l'application d'accords avec des pays tiers: les dialogues de l'UE sur la migration et la mobilité avec les pays tiers doivent avoir comme principaux objectifs de faciliter la légalité et l'ordre de l'immigration, de garantir le droit international en matière d'asile, de réduire l'immigration irrégulière et de combattre les réseaux criminels de traite d'êtres humains. La coopération avec des pays tiers est souvent capitale, en tant que préalable obligé pour une mise en œuvre efficace des procédures de refoulement des immigrants. Il y a lieu d'intensifier cette collaboration, afin de produire de meilleurs résultats. Par ailleurs, une assistance devrait être octroyée à certains pays de transit, afin qu'ils soient à même de mieux gérer leurs frontières, et de se doter des capacités d'octroi d'une protection aux personnes qui en ont besoin.

1.10 Frontex, l'agence européenne des frontières. Frontex devra continuer à être réorganisée, afin de devenir une véritable agence européenne des frontières extérieures, disposant de compétences étendues pour coordonner l'action commune de l'UE aux frontières extérieures de ses États membres. À cet égard, des efforts supplémentaires sont requis pour mettre en œuvre le concept d'équipes européennes de gardes-frontières, comme le souligne le rapport du Parlement européen sur Frontex (A7-0278/2011). En outre, il conviendra d'élargir le champ d'activités de cette agence, afin qu'elle puisse mettre davantage l'accent sur le domaine de la prévention. Si l'on veut qu'elle assume un rôle plus efficace, il est clair qu'il faut augmenter ses ressources, plutôt que de les réduire. Le

déploiement d'opérations conjointes coordonnées par l'Agence, ainsi que leurs répercussions sur les droits fondamentaux et les garanties administratives prévues par le code frontières, doivent néanmoins faire l'objet d'un contrôle démocratique opéré par le Parlement et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

1.11 Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA). C'est assez récemment que le Bureau européen d'appui en matière d'asile a entamé ses activités. Il faut donc escompter qu'il assumera bientôt ses tâches à plein régime, en particulier pour ce qui concerne son rôle dans la recherche de solutions durables et qu'il adoptera une attitude proactive sur la question de la solidarité au sein de l'UE, conformément à ses obligations au titre du règlement qui le régit. Le BEAA devra être en mesure d'identifier clairement les divergences entre les pratiques des différents États membres en matière d'asile, ainsi que les différences législatives et de proposer les modifications nécessaires.

1.12 L'action de prévention et de lutte concernant la traite des êtres humains: le CESE souligne qu'il conviendra également de déployer tous les efforts requis pour lutter vigoureusement contre la criminalité organisée. On ne peut faire l'économie d'aucune ressource quand il s'agit de traquer et de déferer à la justice les agents qui facilitent la traite des êtres humains. Pour ce faire, il est capital de solliciter l'assistance des gouvernements des pays tiers.

1.13 Le financement: le CESE souligne que l'interception et la gestion des flux migratoires constituent une entreprise qui est du ressort de l'Union européenne (UE) dans son ensemble et que cet état de fait devrait également se traduire dans la répartition des charges financières induites par les outils indispensables pour mettre en œuvre une politique efficace. Le Comité s'est déclaré favorable à la proposition de la Commission visant à ce que le Fonds pour l'asile et la migration et le Fonds pour la sécurité intérieure fassent l'objet d'une gestion plus souple à partir de 2014.

2. Introduction

2.1 La politique commune d'immigration doit se fonder sur une approche globale, qui tienne compte de divers facteurs tels que la situation démographique et les marchés de l'emploi, le respect des droits de l'homme, l'égalité de traitement et la non-discrimination, la législation relative à l'admission de nouveaux migrants, la situation des immigrés clandestins, l'accueil et la protection des demandeurs d'asile, la lutte contre les réseaux criminels de trafic d'êtres humains, la collaboration avec les pays tiers, la solidarité européenne, la politique sociale et l'intégration.

2.2 Ces dernières années ont vu se succéder des événements, des déclarations et des décisions politiques que le Comité observe avec une profonde préoccupation. La xénophobie et un nationalisme qui exclut, ces vieilles maladies bien connues des Européens, gagnent du terrain sur notre territoire. Les minorités et les migrants sont victimes de déchéances, d'insultes et de politiques agressives et discriminatoires.

2.3 La question de l'immigration irrégulière constitue une problématique particulièrement grave et complexe, comme il ressort des tableaux joints en annexe à la fin du présent document. En outre, elle représente une question qui touche l'UE dans son ensemble et doit être traitée comme telle. Les immigrants clandestins qui franchissent ses frontières méridionales cherchent invariablement à s'établir dans d'autres États membres que celui par lequel ils y ont pénétré.

2.4 Vu l'absence de frontières intérieures dans l'espace Schengen, la question de l'immigration irrégulière a des répercussions pour l'ensemble de l'Europe et doit être traitée par une politique européenne commune qui soit efficace.

2.5 Le CESE a déjà étudié ce thème de l'immigration irrégulière dans sa totalité et exprimé ses positions à son propos dans une série de ses avis, adoptés à de larges majorités.

2.6 Ces avis afférents contiennent une analyse des raisons qui expliquent l'immigration irrégulière à destination de l'UE, tout en relevant l'absence d'une politique globale de l'UE en matière d'immigration irrégulière, ainsi que la lenteur des progrès en vue d'une politique commune de l'UE en matière d'immigration et d'asile et d'un niveau élevé d'harmonisation législative. Dans ces textes, le CESE fait également largement référence aux conséquences de ce problème et propose un faisceau de solutions.

2.7 Des milliers d'immigrants clandestins entrent dans l'UE par la mer. Il en résulte qu'un traitement spécifique est requis pour la problématique de l'immigration irrégulière par la voie maritime, qui, selon Frontex, a pour théâtre principal la zone euro-méditerranéenne

2.8 Bien que son objectif premier soit d'étudier le phénomène de l'immigration irrégulière par la mer, le présent avis fait également référence à certaines des grandes thématiques connexes qui ont des liens avec l'immigration irrégulière dans sa globalité, afin de dégager des solutions d'ensemble qui devront déboucher sur une politique migratoire qui soit efficace, humaine et financièrement abordable.

3. Analyse du problème

3.1 Les droits de l'homme

3.1.1 Les droits humains des immigrants clandestins doivent être pleinement respectés à tout moment, depuis leur sauvetage ou détention jusqu'à ce qu'ils se voient offrir une protection ou soient refoulés vers leur pays d'origine. L'immigration irrégulière par la voie maritime se solde souvent par la perte de vies humaines. À cet égard, le CESE souligne qu'il importe en toutes circonstances de respecter les droits humains fondamentaux. Le CESE a proposé que l'Agence des droits fondamentaux surveille également les opérations de contrôle des frontières et les opérations de FRONTEX. Il appuie les activités du Forum consultatif de FRONTEX et fait part de son souhait de collaborer avec cette agence.

3.2 Le sauvetage des vies en mer

3.2.1 Les États membres et les embarcations privées sont tenus de secourir toute personne qui se trouve en situation de péril en mer. Cette observation couvre tout à la fois les migrants ou les trafiquants ou passeurs qui ont délibérément provoqué cette mise en péril. Très souvent, les réseaux de délinquants qui se livrent à la traite d'êtres humains sur des demandeurs d'asile

ou des immigrants clandestins ou à des opérations de passage clandestin mettent en grand danger la vie de ces personnes. Comme l'ont signalé les agences compétentes et les ONG, des milliers de personnes meurent chaque année dans ces circonstances en Méditerranée, et il est arrivé que ces personnes n'aient pas été aidées ni secourues par les navires transitant à proximité.

3.3 Le débarquement

3.3.1 Les actions de secours menées dans les eaux internationales de la Méditerranée ont donné lieu ces dernières années à des controverses juridiques et politiques qui ont fait courir des risques inutiles à la vie de nombreuses personnes. Le CESE souligne que cette question du débarquement devra être résolue sur la base du débarquement dans le lieu sûr le plus proche, à la condition que l'État concerné souscrive à toutes les conventions internationales relatives aux droits de l'homme et qu'il fasse l'objet d'un suivi par les organisations de défense des droits de l'homme. Dans le cas des missions Frontex, le CESE s'inscrit en faux contre l'idée selon laquelle les immigrants devraient être déferés dans l'État membre organisant la mission. Cette politique entraîne au moins deux problèmes: d'une part, elle renforce encore la pression migratoire sur les États membres qui supportent déjà de lourdes charges dans ce domaine, à tel point qu'il ne serait plus viable pour ceux qui en ont le plus besoin d'héberger une mission Frontex; d'autre part, elle est dommageable pour les personnes secourues, lesquelles devraient être transportées vers le pays qui accueille la mission Frontex et non plus dirigées vers l'endroit qui serait le plus indiqué pour leur situation, en général la région sûre la plus proche.

3.4 Le droit à l'asile et son octroi

3.4.1 Le CESE demande que l'UE continue à se doter d'un régime d'asile commun qui comporte un niveau élevé d'harmonisation législative. Le règlement de Dublin établit des critères pour déterminer l'État membre responsable d'examiner une demande d'asile. Le Comité a déjà signalé que ce système provoque de nombreux problèmes. Le demandeur devrait être invité à préciser dans quel État membre il souhaite voir examiner sa demande. Le Comité a proposé dans son avis sur le livre vert⁽⁴⁾ que "le demandeur d'asile soit libre de choisir le pays auquel il adresse sa demande et que, dans cette perspective, les États membres soient d'ores et déjà incités à appliquer la clause humanitaire prévue à l'article 15, paragraphe 1, du règlement".

3.4.2 Sur le terrain de la coopération entre États membres, un ensemble d'activités réalisées dans le cadre d'Eurasil, groupe d'experts nationaux présidé par la Commission, a été mis en œuvre. Par ailleurs, un instrument de solidarité financière a été établi grâce à la création du Fonds européen pour les réfugiés. À partir de 2014, le Fonds pour l'immigration et l'asile disposera de ressources accrues ainsi que d'une plus grande flexibilité pour les situations d'urgence.

3.4.3 La demande de protection déposée par toute personne qui sollicite l'asile doit faire l'objet d'un traitement dans le cadre de la législation européenne sur le droit d'asile et l'octroi d'une protection internationale. Une protection doit être accordée à toute personne qui en a réellement besoin.

⁽⁴⁾ Voir avis du CESE du 12.3.2008 sur le thème "Le livre vert sur le futur régime d'asile européen commun" (Rapporteuse: M^{me} Le Nouail-Marlière) JO C 204, 9.8.2008, p. 77-84.

3.4.4 Le CESE répète que le traitement et les garanties dont bénéficient les demandeurs d'asile à la frontière doivent être les mêmes que pour ceux qui présentent leur demande sur le territoire de l'État membre.

3.4.5 Le Comité appelle à un engagement plus prononcé de l'UE dans la lutte contre les réseaux criminels de trafic d'êtres humains, mais estime que certaines politiques dites "de lutte contre l'immigration irrégulière" génèrent une grave crise de l'asile en Europe. Le CESE a souligné, au travers de différents avis ⁽⁵⁾, que la lutte contre l'immigration irrégulière ne doit pas se traduire par de nouvelles difficultés pour l'asile et que les fonctionnaires chargés du contrôle des frontières doivent être dûment formés pour garantir le droit d'asile.

3.4.6 Le CESE soutient les propositions du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés visant à créer des équipes d'experts en matière d'asile assistant à toutes les opérations de contrôle des frontières réalisées dans l'UE.

3.4.7 Il est particulièrement important de bien comprendre que plusieurs milliers des personnes qui arrivent dans l'UE ne demandent pas l'asile, parce qu'ils sont des immigrants économiques et que leur entrée dans l'UE est principalement motivée par le souci de gagner d'autres États européens plutôt que de rester dans le pays par lequel ils y ont pénétré.

3.4.8 Les partenariats de mobilité ne doivent pas impliquer que les pays partenaires doivent assumer l'ensemble des coûts liés aux procédures d'asile des personnes transitant par leur territoire. L'UE doit se montrer disposée à collaborer sur ce point, par le truchement du Fonds pour l'asile, lequel contribuera à créer des mécanismes et infrastructures qui permettront d'examiner les demandes d'asile et de statuer à leur propos dans des délais raisonnables, dans le cadre des garanties du droit international.

3.4.9 Le CESE demande que l'UE continue à se doter d'un régime d'asile commun qui comporte un niveau élevé d'harmonisation législative. Il convient de parvenir à ce que les demandes d'asile ne soient pas examinées exclusivement dans les pays d'entrée mais également par d'autres États membres. Le demandeur devrait être invité à préciser dans quel État membre

il souhaite voir examiner sa demande. Le Comité a proposé dans son avis sur le livre vert, ⁽⁶⁾, que "le demandeur d'asile soit libre de choisir le pays auquel il adresse sa demande et que, dans cette perspective, les États membres soient d'ores et déjà incités à appliquer la clause humanitaire prévue à l'article 15, paragraphe 1, du règlement", démarche qui aura pour effet d'accélérer leur examen et de décongestionner les services administratifs des États de l'Union par lesquels ces personnes sont arrivées. Le CESE est également favorable à la collaboration entre l'UE et les pays tiers, visant à améliorer les régimes d'asile et le respect des normes internationales. En ce qui concerne la dimension extérieure de l'asile, des progrès ont été accomplis dans des domaines tels que l'aide aux pays tiers ayant beaucoup de réfugiés (il convient de souligner la mise en œuvre des programmes de protection régionale) ou la réinstallation de réfugiés sur le territoire de l'UE.

3.5 *Le rapatriement des personnes entrées irrégulièrement sur le territoire*

3.5.1 Le renvoi des migrants entrés irrégulièrement sur le territoire de l'UE doit être traité avec le plus grand soin. À cet égard, les accords de réadmission passés avec des pays tiers jouent un rôle crucial pour garantir que les droits de ces personnes renvoyées sont pleinement respectés.

3.5.2 S'agissant des procédures de retour, les partenariats pour la mobilité devront prévoir qu'il soit recouru en priorité au retour volontaire, accompagné de systèmes d'aide ⁽⁷⁾. Si c'est la procédure de retour forcé qui est déclenchée, il convient d'assurer un respect absolu des droits de l'homme pour les personnes rapatriées et de tenir compte des recommandations du Conseil de l'Europe ⁽⁸⁾.

3.5.3 Le Comité appelle à une plus grande transparence sur les centres de rétention à l'intérieur comme à l'extérieur de l'UE et demande que le HCR soit informé de la situation en la matière et des personnes internées et que celles-ci soit assistées de manière appropriée par les ONG. Le CESE estime que les femmes enceintes et les mineurs doivent faire l'objet d'une protection spécifique et placés dans des centres appropriés, devant être réalisés avec le soutien financier de l'UE.

3.6 *Une politique européenne intégrée en matière d'immigration irrégulière, fondée sur la solidarité*

3.6.1 Le CESE souligne que ce problème, loin de ne concerner que les pays méditerranéens, revêt une dimension européenne, ne serait-ce qu'en regard à l'existence de l'accord de Schengen, qui a pour implication que l'immigration dans la zone méditerranéenne devra être traitée dans le cadre d'un effort européen commun. Il ne s'agit pas seulement d'une question de solidarité mais bien de responsabilités que les États membres de l'UE doivent assumer de concert, grâce à une politique commune européenne qui doit être proposée par la Commission et approuvée par le Conseil et le Parlement.

⁽⁵⁾ Voir les avis du CESE:

- du 25.4.2002 sur la "Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration" (rapporteur: M. Pariza Castaños), JO C 221 du 17.9.2002,
- du 29.1.2004 sur la "Proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures" (rapporteur général: M. Pariza Castaños), JO C 108 du 30.4.2004,
- du 27.10.2004 sur la "Proposition de décision du Conseil modifiant la décision 2002/463/CE portant adoption d'un programme d'action concernant la coopération administrative dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration (programme ARGO)" (rapporteur: M. Pariza Castaños), JO C 120 du 20.5.2005,
- du 12.3.2008 sur le "Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun" (rapporteur: M^{me} Le Nouail-Marlière), JO C 204 du 9.8.2008.

⁽⁶⁾ Voir avis du CESE du 12.3.2008 sur le thème "Le livre vert sur le futur régime d'asile européen commun" (Rapporteur: Mme Le Nouail-Marlière) JO C 204, 9.8.2008, p. 77-84.

⁽⁷⁾ En collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations.

⁽⁸⁾ "Vingt principes directeurs sur le retour forcé" CM(2005)40.

3.6.2 Les frontières de l'UE, dont celles de nature maritime de ses États membres qui sont riverains de la Méditerranée, sont celles de l'ensemble des pays qui la constituent et il convient par conséquent qu'elles soient gérées de manière appropriée sous leur responsabilité commune.

3.6.3 À cet égard, tous les pays de l'UE devraient apporter leur concours et participer: (i) à la fourniture des ressources nécessaires pour des actions efficaces de sauvetage en mer et de contrôle des frontières, (ii) au traitement des demandes d'octroi d'asile relevant de leurs responsabilités, (iii) dans des cas extraordinaires, à l'exécution de procédures de rapatriement et de refoulement, (iv) au transfert intraeuropéen des immigrants depuis de petits États membres méditerranéens et (v) à la lutte contre la criminalité et le trafic organisés.

3.6.4 Ce transfert des immigrants doit s'opérer sur la base d'un dispositif européen de répartition permanent. À cet égard, il convient que la Commission formule une proposition législative visant à mettre en place un mécanisme permanent et efficace de réinstallation des demandeurs d'asile au sein de l'UE, en fonction d'une clé européenne de répartition, telle que décrite dans le rapport du Parlement européen relatif au renforcement de la solidarité intraeuropéenne en matière d'asile (2012/2032 INI). Afin de garantir que ce mécanisme fonctionne au mieux, il conviendrait que la proposition législative prenne aussi en compte les expériences concrètes engrangées dans le cadre du projet pilote EUREMA pour Malte⁽⁹⁾.

3.7 *La conclusion et l'application d'accords avec des pays tiers limitrophes de l'UE*

3.7.1 L'UE se devra de faire jouer toute l'influence politique et économique dont elle dispose, en particulier vis-à-vis de pays qui reçoivent d'importantes ressources financières de sa part, pour les convaincre à coopérer avec elle sur les questions d'immigration. Le Comité estime que les partenariats pour la mobilité doivent inclure les quatre piliers de l'approche globale: organisation et facilitation de l'immigration légale et de la mobilité; prévention et réduction de l'immigration irrégulière et de la traite des êtres humains; promotion de la protection internationale et renforcement de la dimension extérieure de la politique d'asile; maximisation de l'impact des migrations et de la mobilité sur le développement.

3.7.2 Pour concevoir la solution à ce problème, il faut avoir une vision qui, dépassant les mesures policières, s'étende à une action de prévention qui devra être menée dans les pays tiers et s'attachera davantage à développer des programmes de coopération en faveur, notamment, de l'agriculture et de l'élevage ou des PME. L'UE doit démontrer qu'elle a le poids politique pour que les pays avec lesquels elle est censée coopérer et auxquels elle octroie des sommes généreuses soient "coopèrent" avec elle sur les problèmes concernant la sécurité, la criminalité organisée et l'immigration irrégulière. Le CESE salue le récent accord intervenu avec le Royaume du Maroc et accueille favorablement

l'initiative d'établir des partenariats pour la mobilité entre l'UE et la Tunisie, l'Égypte et la Lybie. Il serait toutefois nécessaire de procéder à une évaluation sur l'efficacité et l'impact des partenariats pour la mobilité actuellement en vigueur. Le CESE soutient l'initiative de la Commission visant à garantir que les partenariats soient assortis d'un mécanisme d'évaluation efficace. D'autre part, il conviendrait que les partenariats de mobilité, qui sont des déclarations politiques conjointes non contraignantes pour les États participants, se muent en accords internationaux. Le Comité considère que l'UE et les États membres doivent conclure de nouveaux accords avec d'autres pays de la région. Eu égard à la relation particulière qu'entretiennent l'UE et la Turquie, les questions migratoires doivent être renforcées entre les deux parties, en particulier pour ce qui est de la lutte contre les réseaux criminels.

3.7.3 Afin de garantir le bon fonctionnement des procédures administratives et judiciaires, il est également crucial que l'UE demande aux pays dont les immigrants clandestins sont ressortissants de délivrer rapidement les documents de voyage.

3.7.4 Cette question devra aussi être abordée dans le cadre de la conférence euro-méditerranéenne, dans la mesure où un nombre important d'immigrants clandestins pénètrent dans l'UE en passant par des pays tiers qui sont riverains de la Méditerranée.

3.7.5 Il conviendrait d'octroyer une assistance à certains pays de transit, afin qu'ils soient à même de mieux gérer leurs frontières, d'établir des structures d'asile, ainsi que de se doter des capacités d'octroi d'une protection aux personnes qui en ont besoin.

3.8 *Frontex, l'agence européenne des frontières*

3.8.1 Il y aurait lieu de poursuivre la réorganisation de l'agence Frontex, afin qu'elle devienne une véritable agence européenne des frontières extérieures, dont la mission de coordination et de prévention soit élargie. À cette fin, il s'impose de la renforcer en lui octroyant les ressources financières qui lui permettront de fournir l'assistance requise aux États membres du Sud de l'UE qui sont aux prises avec les flux migratoires. Dans le même temps, il conviendra d'augmenter l'effectif des moyens en hommes, en particulier les garde-frontières, et les instruments électroniques de surveillance et d'enregistrement. À cet égard, des efforts supplémentaires devraient être consentis pour mettre en œuvre le concept d'équipes européennes de gardes-frontières, comme le souligne le rapport du Parlement européen sur Frontex (A7-0278/2011). Il faudrait, en outre, commencer à envisager sérieusement de tirer parti des nouvelles possibilités dont dispose Frontex, comme celle d'acheter de l'équipement.

3.8.2 Il convient de renforcer le réseau européen de patrouilles (European Patrols Network, EPN), qui permet d'accroître la coordination entre les moyens nationaux et les activités européennes, en favorisant la coopération au niveau des États membres et de l'Europe.

⁽⁹⁾ EUREMA est un projet pilote de l'UE portant sur la réinstallation de bénéficiaires d'une protection internationale à partir de Malte. Ce projet a été approuvé par les conclusions du Conseil européen des 18 et 19 juin 2009 (doc. 11225/2/09 CONCL 2).

3.9 *Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA)*

3.9.1 Le BEAA devra être en mesure d'identifier clairement les divergences entre les pratiques des différents États membres en matière d'asile, ainsi que les différences législatives et de proposer les modifications nécessaires. Comme le proposait la Commission dans son livre vert, il devra également être compétent pour l'élaboration de lignes directrices communes concernant l'interprétation et l'application des multiples aspects (procéduraux et matériels) de l'acquis communautaire dans le domaine de l'asile.

3.9.2 Ce Bureau pourrait devenir un centre important pour l'échange de bonnes pratiques et le développement d'actions de formation sur l'asile, notamment pour les gardes-frontières. Il pourra également être un centre de suivi et d'analyse des résultats des nouvelles mesures développées par l'UE en matière d'asile, ainsi que le lieu où seront constituées et gérées les équipes conjointes d'experts sur les questions d'asile.

3.9.3 Le BEAA devra travailler en réseau, collaborer avec Eurasil et maintenir des liens étroits avec l'UNHCR et les ONG spécialisées.

3.9.4 C'est assez récemment que le Bureau européen d'appui en matière d'asile a entamé ses activités. Il faut donc escompter qu'il assumera bientôt ses tâches à plein régime, en particulier pour ce qui concerne le rôle, tel que décrit dans le règlement le régissant, qu'il doit jouer afin de dégager des solutions durables et garantir une répartition équitable des coûts entre les États membres. Conformément aux obligations qui lui sont imposées par ce même règlement, il devra par ailleurs adopter une attitude proactive sur la question de la solidarité au sein de l'UE.

3.10 *L'action de prévention et de lutte concernant la traite des êtres humains*

3.10.1 L'immigration irrégulière par voie maritime est dangereuse et met en péril l'existence d'êtres humains. Des milliers de personnes ont perdu la vie en traversant la Méditerranée sur des navires inadaptés à la navigation en mer. Ces voyages dangereux sont organisés par des réseaux criminels qui entassent des centaines de personnes, dont des femmes et des enfants, sans équipement ni provisions adéquats (et sans même des dispositifs -de sauvetage) dans des embarcations qui pour la plupart, sont inaptes à la navigation en mer. La résolution 1872 (2012) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe intitulée "Vies perdues en Méditerranée: qui est responsable?" décrit par le menu le rôle joué par les passeurs de migrants pour organiser des traversés dangereuses de la Méditerranée. Il devrait être pris en considération aux fins de faire comprendre la gravité de la situation.

3.10.2 Il est nécessaire que les États membres prévoient des poursuites pénales et des peines extrêmement sévères avec des sanctions allant jusqu'à l'emprisonnement à perpétuité, à l'encontre des passeurs et des trafiquants impliqués dans la traite des êtres humains, ces derniers devant toujours être considérées comme des victimes innocentes.

3.10.3 La traite des êtres humains attise la criminalité, car ce sont des réseaux mafieux qui entreprennent d'organiser ces voyages et prélèvent, souvent de manière violente et inhumaine, les sommes exigées de chaque passage. Le CESE souligne que l'UE se doit de coopérer avec les pays de départ comme de transit, afin de démanteler les réseaux criminels impliqués. Le CESE souligne également que l'UE doit agir le plus vigoureusement possible pour empêcher les passeurs de travailler et de mettre des vies en danger.

3.10.4 L'UE doit également envisager de conclure avec des pays tiers des accords pour la création de centres d'accueil des immigrants, ainsi qu'apporter un soutien financier pour leur construction et leur fonctionnement. Dans ces pays, l'aménagement de ces sites pourrait aller de pair avec celui d'espaces de réception pour l'identification et les soins. L'OMI, le HCR, l'Agence des droits fondamentaux et les ONG spécialisées devraient surveiller le fonctionnement de ces centres.

3.10.5 En outre, l'UE devrait lancer des actions d'information pour dissuader les personnes susceptibles d'immigrir irrégulièrement dans l'UE de tenter de le faire, en les sensibilisant aux dangers et les difficultés que soulève l'immigration irrégulière. Il convient également de faire prendre conscience à ces immigrants potentiels des énormes difficultés qui les attendent pour trouver un travail en Europe s'ils ont entré sans papiers.

3.10.6 Un soutien, moral et financier tout à la fois, devra être octroyé aux organisations qui, dans les pays de provenance, développent une action visant à informer leur opinion publique sur les questions susmentionnées, afin de dissuader les candidats possibles à l'émigration irrégulière de tenter un voyage dangereux.

3.10.7 En outre, le CESE demande que l'on veuille à affronter les causes plus profondes du problème, qui ont à voir avec le niveau de vie dans les pays de départ. Pour aller en ce sens, il est nécessaire de lancer des programmes en la matière. Il convient que l'ensemble de la problématique fasse également l'objet d'un débat dans le cadre de la conférence euro-méditerranéenne.

3.11 *Le financement*

3.11.1 Il convient d'assurer un financement tant pour prévenir que pour tarir les flux migratoires clandestins. Au niveau de la conception des centres de détention, une distinction devra être opérée entre les immigrants irréguliers et les réfugiés demandeurs d'asile. De même, les mineurs et les catégories vulnérables doivent bénéficier de sites distincts au sein des centres de séjour dans un délai de quinze jours. Selon une étude italienne émanant de Frontex, le coût journalier d'un immigrant clandestin s'élève à 48 euros. Si l'on multiplie ce chiffre par 100 000, soit le nombre d'arrivées de clandestins sur un an, toujours selon Frontex⁽¹⁰⁾, et les 365 jours que compte une année, on arrive à un montant annuel total de dépenses de plus de 1,752 milliard d'euros.

⁽¹⁰⁾ Voir les tableaux ci-après

3.11.2 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" ⁽¹¹⁾ et le Fonds pour la sécurité intérieure ⁽¹²⁾, qui s'accompagnent d'un règlement horizontal définissant un ensemble de règles communes concernant la programmation, l'information, la gestion financière, le contrôle et l'évaluation ⁽¹³⁾. 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. Le Comité fait valoir qu'à partir de 2014, le Fonds pour l'immigration et l'asile disposera de ressources accrues ainsi que d'une plus grande flexibilité pour les situations d'urgence.

3.11.3 Les changements prévus permettront de surmonter les problèmes actuels, dès lors que les programmes de l'UE pour la gestion des flux migratoires et la création de centres de détention reposent sur une base annuelle et tel est aussi le cas de leur financement et de leurs actions. Pourtant, il leur est

pratiquement impossible d'arriver à mener à bien la réalisation d'installations d'accueil et de séjour sur une seule année. Aussi ces programmes devraient-ils être organisés avec plus de souplesse.

3.11.4 Il y aura lieu d'assurer le financement requis afin de créer des centres analogues d'accueil et de séjour dans les pays tiers qui constituent des étapes intermédiaires sur la route des migrations.

En prenant en considération l'exemple de calcul économique cité plus haut, il conviendra de garantir que le budget européen alloue les ressources nécessaires pour payer les moyens de surveillance et de prévention (navires de patrouille, garde-côtes, hélicoptères) et veille à assurer à Frontex et au BEAA des budgets annuels suffisants pour remplir pleinement leur mission. Il est nécessaire de dégager les fonds requis pour que les pays d'entrée soient à même de lutter efficacement contre les réseaux criminels impliqués en la matière et de fournir par ailleurs des conditions correctes aux migrants qui entrent sur leur territoire.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽¹¹⁾ COM(2011) 751 final.

⁽¹²⁾ COM(2011) 750 final et COM(2011) 753 final.

⁽¹³⁾ COM(2011) 752 final.

Annexe

YEAR	Irregular immigrants arrested for irregular entry and residence by police authorities and the coastguard	Deported	Refoulements (across the northern borders of our country)	Smugglers arrested by Police authorities and the coastguard
2002	58 230	11 778	37 220	612
2003	51 031	14 993	31 067	525
2004	44 987	15 720	25 831	679
2005	66 351	21 238	40 284	799
2006	95 239	17 650	42 041	994
2007	112 364	17 077	51 114	1 421
2008	146 337	20 555	48 252	2 211
2009	126 145	20 342	43 977	1 716
2010	132 524	17 340	35 127	1 150
2011	99 368	11 357	5 922	848
2012	76 878	17 358	4 759	726
4 MONTHS 2013	11 874	6 370	1 858	248

Source: Ministry of Public Order. Hellenic Police Statistics

IMMIGRANTS ARRESTED

2011 Main Nationalities			2012 Main Nationalities		
1.	Afghanistan	28 528	1.	Afghanistan	16 584
2.	Pakistan	19 975	2.	Pakistan	11 136
3.	Albania	11 733	3.	Albania	10 602
4.	Bangladesh	5 416	4.	Syria	7 927
5.	Algeria	5 398	5.	Bangladesh	7 863
6.	Morocco	3 405	6.	Algeria	4 606
7.	Iraq	2 863	7.	Iraq	2 212
8.	Somalia	2 238	8.	Morocco	2 207
9.	Palestine	2 065	9.	Somalia	1 765
10.	Congo	1 855	10.	Palestine	1 718

Source: Ministry of Public Order. Hellenic Police Statistics

DETENTION CENTRES' CAPACITY IN RELATION TO THE NUMBER OF DETAINED IMMIGRANTS

PRE-REMOVAL CENTRES	CAPACITY	DETAINED IMMIGRANTS	COMPLETENESS PERCENTAGE
AMIGDALEZA	2 000	1 787	89 %
KOMOTINI	540	422	78 %
XANTHI	480	428	89 %
DRAMA (PARANESTI)	557	296	53 %
KORINTHOS	374	1 016	99 %
DETENTION CENTRES	CAPACITY	DETAINED IMMIGRANTS	COMPLETENESS PERCENTAGE
ORESTIADA (FILAKIO)	374	273	73 %
SAMOS	285	100	35 %
HIOS	108	95	88 %
TOTAL DETAINED	5 368	4 417	82 %

Source: Ministry of Public Order. Hellenic Police Statistics

HELLENIC READMISSION REQUESTS TO TURKEY

YEAR	READMISSION REQUESTS	NUMBER OF IRREGULAR IMMIGRANTS	ACCEPTED	DELIVERED
2006	239	2 251	456	127
2007	491	7 728	1 452	423
2008	1 527	26 516	3 020	230
2009	879	16 123	974	283
2010	295	10 198	1 457	501
2011	276	18 758	1 552	730
2012	292	20 464	823	113
2013	44	795	84	8
TOTAL	5 706	122 796	12 332	3 805

Source: Ministry of Public Order. Hellenic Police Statistics

Results of 2012 from FRONTEX:

- In total, during the joint maritime operations 258 suspected facilitators were apprehended.
- Across all the sea operations in 2012, there were 169 SAR cases and 5 757 migrants in distress were saved.
- In addition, 382 suspected drug smugglers were apprehended. The amount of drugs seized was over 46 tonnes, worth EUR 72,6 million. The predominant part of this was hashish – almost 44 tonnes of drugs worth EUR 68 million.

— Beside this, 38 cases of smuggled cigarettes/tobacco were detected during sea operations. The 2,4 million packets of contraband cigarettes intercepted were worth EUR 5,6 million.

ALL BELOW source: FRONTEX ANNUAL RISK ANALYSIS

Indicator 1A — Detections of illegal border-crossing between border-crossing points:

The number of third -country nationals detected by Member State authorities when illegally entering or attempting to enter the territory **between border-crossing points (BCPs)** at external borders only. Detections during hot pursuits at the immediate vicinity of the border are included. This indicator should not include EU or Schengen Associated Country (SAC) nationals.

Detections of illegal border-crossing between BCPs

Routes	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
Eastern Mediterranean route (Greece, Bulgaria and Cyprus)	55 688	57 025	37 224	51	- 35
Land	49 513	55 558	32 854		- 41
Afghanistan	21 389	19 308	7 973		- 59
Syria	495	1 216	6 216		411
Bangladesh	1 496	3 541	4 598		30
Sea	6 175	1 467	4 370		198
Afghanistan	1 373	310	1 593		414
Syria	139	76	906		1 092
Palestine	1 500	128	408		219
Central Mediterranean route (Italy and Malta)	1 662	59 002	10 379	14	- 82
Somalia	82	1 400	3 394		142
Tunisia	650	27 964	2 244		- 92
Eritrea	55	641	1 889		195
Western Mediterranean route	5 003	8 448	6 397	8,8	- 24
Sea	3 436	5 103	3 558		- 30
Algeria	1 242	1 037	1 048		1,1
Morocco	300	775	364		- 53
Chad	46	230	262		14
Land	1 567	3 345	2 839		- 15
Not specified	1 108	2 610	1 410		- 46
Algeria	459	735	967		32
Morocco	0	0	144		n.a.
Western Balkan route	2 371	4 658	6 391	8,8	37
Afghanistan	469	983	1 665		69
Kosovo (*)	372	498	942		89
Pakistan	39	604	861		43
Circular route from Albania to Greece	35 297	5 269	5 502	7,6	4,4
Albania	32 451	5 022	5 398		7,5

Routes	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
ŸROM	49	23	36		57
Kosovo (*)	21	37	34		- 8,1
Apulia and Calabria (Italy)	2 788	5 259	4 772	6,6	- 9,3
Afghanistan	1 664	2 274	1 705		- 25
Pakistan	52	992	1 156		17
Bangladesh	12	209	497		138
Eastern borders route	1 052	1 049	1 597	2,2	52
Georgia	144	209	328		57
Somalia	48	120	263		119
Afghanistan	132	105	200		90
Western African route	196	340	174	0,2	- 49
Morocco	179	321	104		- 68
Gambia	1	2	39		1 850
Senegal	2	4	15		275
Other	3	1	1	0	0
Iran	0	0	1		n.a
Russian Federation	2	0	0		n.a
Somalia	0	1	0		- 100
Total	104 060	141 051	72 437		- 49

(*) This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR1244 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.

Illegal border-crossing between BCPs

Detections by border type and top ten nationalities at the external borders

	2009	2010	2012	2012	Share of total	% change on prev. year
All Borders						
Afghanistan	14 539	25 918	22 994	13 169	18	- 43
Syria	613	861	1 616	7 903	11	389
Albania	38 905	33 260	5 138	5 651	7,8	10
Algeria	4 487	8 763	6 157	5 479	7,6	- 11
Bangladesh	551	1 647	4 923	5 417	7,5	10
Somalia	9 115	4 619	3 011	5 038	7,0	67
Pakistan	1 592	3 878	15 375	4 877	6,7	- 68
Tunisia	1 701	1 498	28 829	2 717	3,8	- 91
Eritrea	2 228	1 439	1 572	2 604	3,6	66

	2009	2010	2012	2012	Share of total	% change on prev. year
Morocco	1 710	1 959	3 780	2 122	2,9	- 44
Others	29 158	20 218	47 656	17 460	24	- 63
Total all borders	104 599	104 060	141 051	72 437		- 49
Land Border						
Afghanistan	2 410	22 844	20 396	9 838	20	- 52
Syria	389	530	1 254	6 416	13	412
Albania	38 088	32 592	5 076	5 460	11	7,6
Bangladesh	305	1 506	3 575	4 751	9,7	33
Algeria	676	6 961	4 671	4 081	8,3	- 13
Pakistan	1 328	3 675	13 781	3 344	6,8	- 76
Not specified	565	1 304	2 747	1 817	3,7	- 34
Somalia	259	4 102	1 498	1 558	3,2	4,0
Morocco	737	1 319	2 236	1 422	2,9	- 36
Palestine	2 791	2 661	652	1 195	2,4	83
Others	9 892	12 306	13 993	9 301	19	- 34
Total land borders	57 440	89 800	69 879	49 183		- 30
Sea Border						
Somalia	8 856	517	1 513	3 480	15	130
Afghanistan	12 129	3 074	2 598	3 331	14	28
Tunisia	1 643	711	28 013	2 283	9,8	- 92
Eritrea	2 195	507	680	1 942	8,4	186
Pakistan	264	203	1 594	1 533	6,6	- 3,8
Syria	224	331	362	1 487	6,4	311
Algeria	3 811	1 802	1 486	1 398	6,0	- 5,9
Egypt	545	713	1 948	1 283	5,5	- 34
Morocco	973	640	1 544	700	3,0	- 55
Bangladesh	246	141	1 348	666	2,9	- 51
Others	16 273	5 621	30 086	5 151	22	- 83
Total sea borders	47 159	14 260	71 172	23 254	100	- 67

Indicator 1B — Detections of illegal border-crossing at border-crossing points:

The number of third-country nationals detected by Member State authorities when entering clandestinely or attempting to enter illegally (such as hiding in transport means or in another physical way to avoid border checks at BCPs) the territory at border-crossing points (BCPs) at external borders only, whether they result in a refusal of entry or not. This indicator should not include EU or Schengen Associated Country (SAC) nationals.

Clandestine entries at BCPs

Detections reported by Member State and top ten nationalities at the external borders

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
Border Type						
Land	137	168	159	486	81	208
Sea	159	74	123	115	19	- 6,5
Top Ten Nationalities						
Afghanistan	18	8	58	190	31	228
Algeria	30	35	55	61	10	11
Turkey	73	93	24	41	6,8	71
Syria	2	3	6	36	6,0	500
Albania	3	7	9	35	5,8	289
Morocco	20	14	15	24	4,0	60
Pakistan	2	12	10	24	4,0	140
Palestine	14	4	17	24	4,0	41
Serbia	4	2	4	23	3,8	475
Philippines	0	8	1	17	2,8	1 600
Others	130	56	83	126	21	62
Total	296	242	282	601		115

FRONTEX · ANNUAL RISK ANALYSIS 2013

Indicator 2 — Detections of facilitators:

The number of facilitators intercepted by Member State authorities who have intentionally assisted third-country nationals in the illegal entry to, or exit from, the territory across external borders. The indicator concerns detections of facilitators at the following locations: (1) at the external border (both at and between BCPs, for land air and sea) and (2) inside the territory and at internal borders between two Schengen Member States provided that the activities concerned the facilitation of third-country nationals for illegal entry or exit at external borders. This indicator should include third-country nationals as well as EU and/or Schengen Associated Country (SAC) nationals.

Facilitators

Detections reported by Member State, place of detection and top ten nationalities⁽⁸⁾

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
Border Type						
Inland	5 901	5 918	5 146	5 186	67	0,8
Land	1 160	1 171	625	887	11	42
Land Intra EU	618	616	365	498	6,5	36
Sea	997	503	324	471	6,1	45
Air	277	300	367	358	4,6	- 2,5
Not specified	218	121	130	320	4,1	146

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
Top Ten Nationalities						
Italy	875	1 367	568	543	7,0	- 4,4
Spain	286	285	320	498	6,5	56
Not specified	322	261	255	479	6,2	88
Morocco	475	413	390	461	6,0	18
Romania	292	398	268	364	4,7	36
France	230	365	404	352	4,6	- 13
China	731	554	375	316	4,1	- 16
Pakistan	245	245	237	286	3,7	21
Albania	670	430	221	243	3,1	10
Turkey	405	305	204	238	3,1	17
Others	4 640	4 006	3 715	3 940	51	6,1
Total	9 171	8 629	6 957	7 720		11

* Italy does not distinguish between facilitators of illegal border-crossing and facilitators of illegal stay.

Indicator 3 — Detections of illegal stay:

The number of third-country nationals detected by Member State authorities while not fulfilling, or no longer fulfilling, the conditions for stay or residence in the Member State during the reference month, irrespective of whether they were detected inland or while trying to exit the territory. The category should include third-country nationals who are not in the possession of a valid visa, residence permit, travel document, etc or in breach of a decision to leave the country. It also includes third-country nationals who initially entered legally but then overstayed their permission to stay. This indicator should not include EU or Schengen Associated Country (SAC) nationals.

Illegal stay

Detections reported by Member State, place of detection and top ten nationalities

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
Place of Detection						
Inland	340 180	295 274	283 308	278 438	81	- 1,7
Air	28 624	29 322	33 126	35 410	10	6,9
Land	6 351	7 011	17 640	19 883	5,8	13
Land Intra EU	17 594	12 996	9 230	5 832	1,7	- 37
Sea	19 156	7 232	6 593	4 585	1,3	- 30
Between BCPs	198	1 233	1 049	724	0,2	- 31
Not specified	22	9	2	56		2 700
Top Ten Nationalities						
Afghanistan	38 637	21 104	25 296	24 395	7,1	- 3,6
Morocco	25 816	22 183	21 887	21 268	6,2	- 2,8
Pakistan	9 058	10 508	12 621	18 334	5,3	45
Algeria	12 286	14 261	15 398	15 776	4,6	2,5

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
Tunisia	10 569	8 350	22 864	15 211	4,4	- 33
Albania	28 810	20 862	10 207	13 264	3,8	30
Ukraine	10 021	8 835	12 847	13 081	3,8	1,8
Syria	3 838	3 160	3 746	11 967	3,5	219
Serbia	7 028	12 477	10 397	11 503	3,3	11
Russian Federation	9 526	9 471	10 314	11 486	3,3	11
Others	256 536	221 866	205 371	188 643	55	- 8,1
Total	412 125	353 077	350 948	344 928		- 1,7

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Garantir les importations essentielles pour l'UE par la politique commerciale actuelle de l'UE et ses autres politiques connexes»

(2014/C 67/08)

Rapporteur: **M. PEEL**

Lors de sa session plénière des 16 et 17 janvier 2013, 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:

"Garantir les importations essentielles pour l'UE par la politique commerciale actuelle de l'UE et ses autres politiques connexes".

La section spécialisée "Relations extérieures", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 septembre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 105 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La compétitivité de l'UE, voire le maintien de notre niveau de vie global et de notre qualité de vie, dépendent d'un approvisionnement sûr et régulier en matières importées essentielles. "Peu d'économies sont autonomes s'agissant de l'approvisionnement en matières premières, eu égard au large éventail d'intrants requis par la plupart des pays" indique le deuxième rapport d'activité de la DG Commerce⁽¹⁾, qui fait remarquer que "l'interdépendance est réelle et inévitable pour toutes les économies". L'accès à ces matières premières à des prix abordables est essentiel au fonctionnement durable de l'économie de l'UE et de la société moderne dans son ensemble.

1.1.1 Ces ressources naturelles mondiales cruciales, à savoir les terres agricoles et la nourriture, l'eau, l'énergie ainsi que certains métaux et minerais essentiels, sont limitées et pourraient devenir de plus en plus rares, alors que la demande n'a jamais été si forte ni augmenté autant qu'actuellement. Une réponse inadéquate au changement climatique pourrait aggraver encore la situation. L'UE jouit d'un climat tempéré relativement favorable pour la nourriture, l'eau et l'agriculture, mais n'est pas en mesure de subvenir à ses propres besoins en matière d'énergie ni en ce qui concerne bon nombre de métaux et minerais stratégiques de première importance.

1.2 Il est dès lors indispensable qu'elle veille davantage à optimiser l'utilisation rationnelle et efficace des ressources, l'innovation et les solutions de substitution, notamment grâce à l'utilisation durable, à la réutilisation et au recyclage de l'énergie, des métaux et minerais stratégiques essentiels et des autres ressources naturelles. Le Comité se félicite tout particulièrement de l'accent placé sur cet aspect dans le partenariat européen d'innovation et la révision de l'initiative "Matières premières" de la Commission⁽²⁾, récemment effectuée par cette dernière. La société civile doit aussi participer pleinement et activement au processus étant donné, notamment, que les parties prenantes et les consommateurs sont appelés à jouer un rôle central et responsable pour assurer des taux de réutilisation et de recyclage maximaux et une réduction des déchets au strict minimum.

1.3 Toutefois, le présent avis a pour objet d'examiner les moyens de garantir les importations essentielles grâce à la politique commerciale et aux politiques connexes.

1.4 L'approche de l'UE en matière de commerce durable est certes plus évoluée que celle de ses principaux concurrents, mais la durabilité doit être un élément fondamental de toute stratégie de l'UE visant à garantir les importations essentielles. Cette stratégie doit être de surcroît en parfaite cohérence avec le programme de l'UE pour le développement, concernant notamment les pays ACP, les pays les moins avancés, le développement des systèmes de préférences généralisées (SPG et SPG+) et les négociations en cours relatives aux accords de partenariat économique (APE), ce dont la Commission a parfaitement conscience.

1.5 Ainsi que le Comité l'a régulièrement souligné, il est essentiel de garantir la cohérence entre la préservation des ressources naturelles, la lutte contre la pauvreté, la production et la consommation durables. Il convient également de mettre en place des processus pleinement participatifs auxquels la société civile serait associée, car cet engagement est, au même titre que le dialogue social, un facteur clé de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption.

1.6 Le Comité se réjouit que l'un des douze "objectifs indicatifs" définis dans le rapport présenté le 30 mai 2013 par le Groupe de haut niveau de personnalités éminentes des Nations unies consiste à "Gérer les richesses naturelles de façon durable". La Commission a pour sa part publié son importante communication sur "Une vie décente pour tous"⁽³⁾, qui porte sur cette initiative des Nations unies destinée à combiner les avancées dans le domaine des objectifs du millénaire pour le développement et les résultats de "Rio +20" en vue de définir de nouveaux objectifs de développement durable (ODD) à partir de 2015. Comme nous le rappelle cette communication, "deux des défis les plus impérieux auxquels notre planète se trouve confrontée sont l'éradication de la pauvreté et les moyens à déployer pour faire en sorte que la prospérité et le bien-être soient durables". Ces objectifs seront toutefois bien plus difficiles à réaliser si le monde doit faire face à de graves pénuries de ressources stratégiques essentielles.

⁽¹⁾ EU Trade Policy for Raw Materials – Second Activity Report, mai 2012.

⁽²⁾ COM(2008) 699 final et COM(2013) 442 final.

⁽³⁾ Communication de la Commission sur "Une vie décente pour tous: éradiquer la pauvreté et offrir au monde un avenir durable", COM(2013) 92 final du 27 février 2013; JO C 271 du 19.09.2013, p. 144-150.

1.6.1 La communication souligne également que "deux tiers des services fournis par la nature, dont les terres fertiles, l'eau et l'air purs, se raréfient et le changement climatique ainsi que la perte de diversité biologique sont proches des limites au-delà desquelles il se produit des effets irréversibles pour l'homme et le milieu naturel". Le Comité quant à lui qualifie cette communication de "jalon important", relevant que "étant donné le caractère intrinsèquement limité [...] de nombreuses ressources naturelles [...], il convient que les ODD comprennent des objectifs visant une utilisation plus efficace et un partage plus équitable de ces ressources".

1.7 Le Comité accueille favorablement les avancées de l'initiative "Matières premières" de la Commission. Toutefois, la gestion efficace des ressources mondiales essentielles est une question à régler avant tout au niveau mondial. La Commission a reconnu que pour garantir un approvisionnement durable en matières premières, il convient de mettre au point une réponse coordonnée au niveau européen, voire international, afin de favoriser l'émergence d'un meilleur cadre international et d'une coopération plus étroite⁽⁴⁾. Les problèmes sont actuellement davantage géopolitiques que géologiques. Néanmoins, le Comité déplore que la réponse européenne donne l'impression d'une mosaïque d'initiatives spécifiques plutôt que d'une stratégie générale de portée mondiale. Il se félicite toutefois de l'étroite coopération que l'UE a établie avec les États-Unis et le Japon, sous la forme d'un partenariat stratégique auquel il est fait référence dans la communication de la Commission de 2011 intitulée "Relever les défis posés par les marchés des produits de base et les matières premières"⁽⁵⁾, ainsi qu'avec les pays évoqués dans la révision de l'initiative "Matières premières". L'importance de la coopération avec la Commission de l'Union africaine et l'Afrique en général y est à juste titre mise en évidence.

1.7.1 Le Comité encourage l'UE à recourir activement à une "diplomatie des matières premières". Il estime surtout que des efforts plus fermes, mieux coordonnés doivent être consentis au niveau mondial, principalement par l'intermédiaire du G20 (qui regroupe bon nombre des principaux "demandeurs" d'importations stratégiques), où les débats sur la question n'ont pas été très fructueux jusqu'à présent, mais aussi par le truchement de l'OCDE, des Nations unies et de ses agences. Un "nivellement par le bas" n'aidera personne.

1.7.2 L'absence de mécanismes d'exécution efficaces est le principal point faible d'une approche globale intégrée. Le Comité recommande dès lors, dans le cadre de la révision depuis longtemps nécessaire de l'OMC, qui est fondée en droit international, l'ajout d'une compétence spécifique englobant l'énergie, les matières premières et leur utilisation durable. Il conviendrait par ailleurs d'accorder davantage d'importance au Forum mondial sur les produits de base organisé chaque année par la CNUCED. L'une des questions clés à cet égard est celle de la vulnérabilité des pays en développement. Pour ceux qui dépendent des produits de base, les secteurs des produits de base représentent souvent la principale source de revenus et d'emplois. Néanmoins, leur difficulté à répercuter la hausse des cours des produits de base sous la forme d'une croissance économique à large assise et plus durable et à en faire davantage bénéficier les plus pauvres remet en question leur modèle de développement économique. Il convient de se pencher sérieusement et rapidement, en associant pleinement la société civile à cette réflexion, sur les changements à apporter à leurs politiques, leurs institutions et leurs infrastructures pour leur permettre de conjuguer revenus tirés des produits de base et avancées en matière de développement, notamment dans le cadre des objectifs du millénaire pour le développement et des futurs objectifs de développement durable.

1.8 Le rôle du secteur privé est lui aussi capital, puisque dans la plupart des cas, l'extraction de minerais et d'énergie fait aujourd'hui l'objet d'une transaction sur le marché. Dans la mesure où il s'agit de processus à forte intensité de capital, l'extraction et la transformation dépendent fortement des grandes multinationales. Il est dès lors essentiel de s'assurer que les conventions fondamentales de l'OIT, les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et le guide de l'OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables⁽⁶⁾ soient pleinement mis en œuvre et respectés, avec la coopération active des partenaires sociaux. Comme l'indique la Commission dans son document intitulé "Une Europe compétitive dans une économie mondialisée", il faut veiller à ce que les bénéfices de la libéralisation des échanges commerciaux "soient bien répercutés sur les citoyens. Aspirant à la justice et à la cohésion sociale sur notre territoire, nous devons en outre chercher à promouvoir nos valeurs – y compris les normes en matière sociale et environnementale et la diversité culturelle – dans le monde entier."⁽⁷⁾

1.9 Les importations d'énergie et de matières premières de l'UE représentent un tiers de la totalité des importations (528 milliards d'euros en 2010)⁽⁸⁾. L'UE s'attache actuellement à lever les obstacles à ces importations, tels que les interdictions d'exportation, les nouvelles restrictions, les droits additionnels à l'exportation ou les systèmes de double prix, dans le cadre de ses négociations commerciales relatives aux ALE, APE et APC, ou dans le cadre des négociations d'adhésion à l'OMC, avec possibilité de recours, en dernier ressort, à un mécanisme de règlement des différends.

1.9.1 Toutefois, le Comité fait part de la vive préoccupation que lui inspirent ces instruments de politique commerciale purement tactiques, qui ne valent nullement une stratégie globale et ne seraient pas non plus efficaces en cas de crise. Les mécanismes de règlement des différends prennent du temps, et comme on l'a vu avec les terres rares, sont susceptibles de traîner en longueur. L'UE doit prévoir une procédure claire à appliquer en cas d'urgence ou de crise provoquée par l'indisponibilité soudaine, pour quelque raison que ce soit, d'une importation majeure.

1.10 S'agissant plus spécifiquement des questions énergétiques, 85 % des importations de gaz naturel de l'UE et près de 50 % de ses importations de pétrole brut proviennent de Russie, de Norvège et d'Algérie. Jusqu'à récemment, les grands producteurs d'énergie ont été lents à rejoindre l'OMC, qui, en tant qu'organisation s'appuyant sur des règles, met l'accent sur une plus grande stabilité et prévisibilité. Par conséquent, le Comité invite instamment l'UE à saisir l'occasion offerte par l'adhésion de la Russie à l'OMC en 2012 pour insuffler d'urgence un nouveau dynamisme dans les négociations relatives à un nouvel accord UE-Russie sur le commerce et les investissements et développer une relation plus profonde, plus aboutie.

1.10.1 De même, le Comité demande à la Commission de mettre tout en œuvre pour encourager non seulement la finalisation de l'adhésion du Kazakhstan à l'OMC mais également soutenir la reprise récente des négociations d'adhésion de l'Algérie et de l'Azerbaïdjan. Il convient également de donner un nouvel élan aux négociations menées avec la Turquie, plaque tournante et pays de transit crucial pour les approvisionnements en énergie, en vue de son adhésion à l'Union européenne.

⁽⁴⁾ Voir la note de bas de page n° 1.

⁽⁵⁾ COM(2011) 25 final.

⁽⁶⁾ Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque: deuxième édition 2012

⁽⁷⁾ COM(2006) 567, paragraphe 3.1.iii

⁽⁸⁾ Voir la note de bas de page n° 1.

1.11 Par ailleurs, le Comité invite instamment la Commission à mettre tout en œuvre pour contribuer à garantir, lors de la prochaine réunion ministérielle de l'OMC, la "récolte précoce" proposée en relation avec l'accord sur la facilitation des échanges et d'autres questions liées à l'agriculture que des accords bilatéraux peuvent difficilement couvrir. Les négociations de Doha se trouvant dans l'impasse, même les efforts consentis à cette fin sont très lents à porter leurs fruits. Si l'OMC ne parvient même pas à atteindre cet objectif limité, cela pourrait avoir de graves conséquences sur son rôle global dans les négociations: en effet, un échec définitif au niveau multilatéral pourrait avoir des conséquences désastreuses sur la sécurité alimentaire générale au niveau mondial.

1.12 Le Comité soutient sans réserve l'initiative de la Commission en faveur de l'approvisionnement responsable en "minerais de conflit" (à savoir ceux provenant de zones de conflits ou à haut risque), ainsi que d'autres possibilités "d'aider les pays en développement riches en ressources et de promouvoir la transparence de la chaîne d'approvisionnement en minerais". Il continue cependant à craindre qu'étant donné l'impossibilité de garantir une traçabilité totale, le commerce soit "détourné" vers des pays voisins ou que des entreprises ne se retirent plutôt que de devoir faire face à des accusations anormales. Une approche volontaire basée sur les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales devrait également être envisagée, tandis que les initiatives telles que l'ITIE⁽⁹⁾, portant sur la transparence des paiements, devraient être encouragées et soutenues pleinement. À cet égard, il est à nouveau essentiel de garantir la mise en place d'un processus pleinement participatif auquel la société civile serait associée.

2. Importations essentielles - contexte

2.1 L'émergence d'une demande exponentielle pour les ressources naturelles est imputable à de multiples facteurs, parmi lesquels figurent la progression de la population mondiale, appelée à dépasser, selon les prévisions, les 9 milliards d'individus, l'industrialisation rapide et l'urbanisation galopante, qui se manifeste par le fait qu'aujourd'hui, pour la première fois, plus de la moitié de la population mondiale vit en ville, et la présence, d'ici 2030, de 2 milliards de personnes supplémentaires au sein de la classe moyenne exigeant une diversité et un choix beaucoup plus grands de biens de consommation (qu'ils auront d'ailleurs les moyens de se payer). Aucun pays ne peut revendiquer un accès prioritaire à ces ressources. On relève déjà une croissance exponentielle de l'utilisation des téléphones mobiles dans le monde entier.

2.1.1 Le problème est souvent exacerbé par le fait que de nombreux minerais essentiels se trouvent dans des zones de conflit, alors que les sources d'énergie essentielles se situent souvent dans des pays connaissant d'autres problèmes politiques. Il est dès lors essentiel de prendre des mesures de portée mondiale avant que la demande de matières premières essentielles ne dépasse l'offre, afin de prévenir une augmentation exponentielle des prix, qui pourrait avoir à elle seule un effet dévastateur sur la disponibilité immédiate de ces matières premières (sans parler de l'effet sur la pauvreté), ou le déclenchement d'une guerre ou d'un conflit.

2.2 Énergie

2.2.1 L'énergie est un élément fondamental et stratégique de tout examen des importations essentielles de l'UE, car il s'agit

d'une composante fondamentale de notre niveau et de notre qualité de vie. Or le marché international de l'énergie est très concurrentiel et instable. Alors que les importations représentent 55 % du bouquet énergétique de l'UE⁽¹⁰⁾, celle-ci, prise globalement, importe 60 % de son gaz et plus de 80 % de son pétrole⁽¹¹⁾, tout en étant confrontée à une demande concurrentielle en croissance rapide de la part d'autres intervenants, notamment les économies émergentes.

2.2.2 Sur les vingt prochaines années, la demande mondiale d'énergie pourrait augmenter de 40 %, cependant qu'une réponse inadéquate au changement climatique serait susceptible de compliquer encore la donne. S'il est crucial de pouvoir compter sur un approvisionnement énergétique sûr et fiable, beaucoup d'États membres n'ont pourtant d'autre choix que de dépendre d'un nombre limité de fournisseurs, devenant dès lors vulnérables aux goulets d'étranglement et à l'instabilité des prix, en particulier gaziers et pétroliers. Dans le cas des trois États baltes en particulier, la diversification de l'approvisionnement énergétique est d'une nécessité impérieuse.

2.2.3 L'énergie est un domaine relevant de la compétence partagée de l'UE et des États membres, que viennent compliquer des questions de confidentialité commerciale et de souveraineté nationale. L'approche de la Commission repose sur deux axes. Premièrement, un mécanisme d'échange d'informations se met en place, qui couvre les accords intergouvernementaux conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie. Le Comité a marqué son approbation avec cette démarche qu'il considère comme "une étape appropriée vers la mise en œuvre effective d'une politique extérieure commune de l'UE en matière d'énergie", conforme à la stratégie européenne "Énergie 2020", et a fait observer qu'il "est primordial que l'Europe agisse d'un seul tenant pour garantir un approvisionnement en énergie adéquat, stable et sûr dans un avenir prévisible".

2.2.3.1 Jusqu'à présent, personne dans l'UE ne disposait d'une vue d'ensemble de la situation concernant un partenaire commercial spécifique, ce qui n'était certainement pas le cas de ces partenaires commerciaux. Il existe une trentaine d'accords intergouvernementaux entre les États membres et des pays tiers concernant le pétrole et une soixantaine sur le gaz; ceux sur l'électricité sont moins nombreux.

2.2.4 Le deuxième pilier de la stratégie de la Commission est la Feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050, accueillie tout aussi favorablement par le Comité. Celle-ci souligne qu'il est urgent de développer des stratégies énergétiques au-delà de 2020 et envisage plusieurs scénarios, où interviennent notamment des mesures radicales en matière d'efficacité énergétique, la tarification du carbone, le développement des énergies renouvelables, le captage du carbone et le nucléaire.

⁽¹⁰⁾ 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 "Feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050" (COM(2011) 885 final), JO C 229 du 31.7.2012, pp. 126-132.

⁽¹¹⁾ Communication de la Commission COM(2011) 540 final, citée dans l'avis du Comité sur le thème "Accords intergouvernementaux conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie", JO C 68 du 6.3.2012.

⁽⁹⁾ Initiative pour la transparence dans les industries extractives.

2.2.5 Quant à la garantie des importations essentielles, le Comité a demandé la mise en place par l'UE d'une stratégie extérieure globale dans le domaine de l'énergie⁽¹²⁾ et le renforcement rapide et graduel d'une politique extérieure commune de l'UE en matière d'énergie⁽¹³⁾. Ces préoccupations sont toujours d'actualité. Toutefois, du point de vue spécifique de la politique commerciale, la solution réside d'une part dans la détection des goulets d'étranglement potentiels dans l'approvisionnement et les infrastructures et, d'autre part, dans l'élargissement de l'OMC à nos principaux fournisseurs d'énergie, surtout en vue d'encourager une plus grande stabilité et prévisibilité.

2.3 Nourriture, terres agricoles et eau

2.3.1 Le second groupe de ressources naturelles essentielles au maintien d'un niveau de vie décent et d'une bonne qualité de vie englobe les terres agricoles, la nourriture et l'eau, également menacées par une réponse inadéquate au changement climatique.

2.3.2 En raison de son climat tempéré, l'UE jouit de conditions favorables, malgré sa haute densité de population et bien que les terres arables ne représentent qu'un huitième seulement de son territoire. C'est sur les États membres les plus méridionaux que pèse la menace d'une aridité accrue, mais les importations d'eau dans ces régions proviendraient inévitablement d'autres pays de l'UE.

2.3.3 Le Comité s'est déjà penché sur la question de la sécurité alimentaire⁽¹⁴⁾, l'abordant tantôt sous un angle très large, à l'échelle planétaire, tantôt comme l'un des grands moteurs de la réforme de la PAC.

2.3.4 L'UE importe à elle seule davantage de nourriture des pays les moins développés que les États-Unis, le Canada, le Japon et l'Australie combinés. Bien que le Copa-Cogeca relève un déficit des échanges commerciaux dans le domaine agricole, la Commission annonce pour 2012 un excédent européen global de 12,6 milliards d'euros en incluant le secteur agroalimentaire. La principale importation agricole de l'UE est le soja destiné à l'alimentation animale, sans lequel la production de viande et de produits laitiers serait gravement menacée (les seuils d'OGM jouent ici un rôle important). D'autres denrées ne sont produites en quantités suffisantes que dans des pays tiers, notamment certains oléagineux et certains fruits, le café, le cacao et le thé.

2.3.5 Les importations de l'UE ne risquant guère d'être limitées, les principales questions commerciales se posant à cet égard sont les différentes normes sociales et environnementales, y compris en matière de traçabilité, les mesures sanitaires et phytosanitaires et le bien-être animal, ainsi que les préoccupations liées à la propriété intellectuelle. Pour de nombreux pays en développement, les produits agricoles représentent un débouché d'exportation essentiel – sinon le principal – pour lequel l'UE est considérée comme un marché privilégié; beaucoup estiment que l'accès à ce marché est indûment restreint par les normes européennes, entre autres en matière de sécurité alimentaire.

2.3.6 L'agriculture constitue un élément essentiel des négociations de Doha sous l'égide de l'OMC – en fait, le mandat de

négociation initial date de 1999, avant le lancement du cycle de Doha – mais celles-ci se trouvent dans une impasse. Le Comité est vivement préoccupé par l'éventualité d'un échec, lors de la prochaine réunion ministérielle de l'OMC, concernant la conclusion d'un accord dit de "récolte précoce" pour la facilitation des échanges et d'autres questions liées à l'agriculture; un tel échec pourrait avoir des conséquences graves pour l'OMC, mais plus graves encore pour la sécurité alimentaire mondiale.

2.4 Minerais et matières premières stratégiques essentiels

2.4.1 L'accès aux minerais et matières premières stratégiques essentiels est le troisième élément fondamental à prendre en compte dans le cadre de l'examen des importations essentielles pour l'UE.

2.4.2 Ces matières premières essentielles comprennent les minerais métalliques et industriels, les matériaux de construction, et les métaux de base comme le cobalt, le gallium, l'indium et une série de terres rares. Ils interviennent de diverses manières dans notre vie quotidienne, mais c'est dans les voitures, les avions et les appareils informatiques qu'ils sont principalement utilisés. Dans sa communication de 2011, la Commission dresse une liste de 14 "matières premières critiques" essentielles, avec leurs taux de recyclage et de substitution, qu'elle est actuellement en train de mettre à jour pour l'adapter à l'évolution du marché, aux progrès technologiques et à d'autres développements. Certains de ces composants de base seront bien sûr déjà intégrés dans bon nombre d'articles manufacturés avant d'être importés en Europe, et d'autres matières stratégiques ne peuvent être actuellement considérées comme critiques, mais les appareils informatiques et autres équipements essentiels peuvent devenir très vite obsolètes et être alors facilement mis au rebut.

2.4.3 La Bourse des métaux de Londres estime que le secteur automobile est responsable d'environ 7 % de la consommation totale de cuivre, mais les voitures contiennent aussi de l'acier, de l'aluminium, du platine (60 % de la consommation totale), du palladium, du rhodium, du plomb, de l'étain, du cobalt et du zinc. De même, un téléphone mobile ou un iPad contiennent du cuivre, de l'argent, de l'or, du palladium et du platine. Le remplacement régulier de ces appareils, environ tous les deux ans, est déjà une source de préoccupation majeure, mais la croissance de leur utilisation dans le monde est exponentielle: rien qu'en Chine et en Inde, l'on estime à 2 milliards le nombre de téléphones mobiles actuellement utilisés. L'on estime que rien que pour le cuivre, la part de la Chine dans la consommation mondiale est passée de 12 % à 40 % en 10 ans.

2.4.4 En raison des progrès technologiques, certains des minerais les plus importants, les plus recherchés aujourd'hui ne seront souvent plus essentiels demain, alors que pour d'autres, tels que les terres rares (qui, par exemple, constituent aujourd'hui un élément essentiel des téléphones mobiles les plus récents), la demande atteindra subitement un niveau critique. Ainsi, la Chine, qui, selon les estimations, possède 97 % des gisements de terres rares, a imposé des restrictions à l'exportation alors qu'il n'existe pas encore de possibilités de recyclage ou de substitution. Bien que ce pays ait été condamné dans le cadre d'une première procédure de règlement des différends de l'OMC, l'UE s'est vue contrainte d'en entamer une deuxième.

3. Un enjeu stratégique de durabilité pour l'UE

3.1 De tous temps, la sécurisation de l'approvisionnement en matières premières stratégiques a constitué l'un des principaux objectifs de politique étrangère des États et des empires. Il en va aujourd'hui de même pour les grandes entreprises et sociétés. Comme indiqué précédemment, aucune économie n'est autonome s'agissant de l'approvisionnement en matières premières.

⁽¹²⁾ Avis du CESE sur "La dimension extérieure de la politique énergétique européenne", JO C 182 du 4.8.2009, pp. 8-12.

⁽¹³⁾ Avis du CESE sur le thème "Approvisionnement énergétique: de quel type de politique de voisinage avons-nous besoin pour garantir la sécurité d'approvisionnement de l'UE?" -JO C 132 du 3.5.2011, pp. 15-21.

⁽¹⁴⁾ Avis du CESE sur le thème "Commerce et sécurité alimentaire", JO C 255 du 2.9.2010.

3.2 Le risque subsiste toujours de voir surgir des chocs imprévus, conjoncturels, imputables aux prix ou à d'autres causes, qu'il s'agisse de défaillances dans le transport ou les infrastructures, de cessations délibérées des livraisons, de crises environnementales ou d'autre nature, comme celle de Fukushima. Parmi les exemples récents, l'on peut citer les graves pénuries d'énergie survenues en 2006 et en 2009, qui étaient dues à la rupture d'approvisionnement en provenance de Russie. On retiendra également celles, plus anciennes, qui ont touché le secteur du pétrole dans les années 70.

3.2.1 La plupart des solutions dont dispose la Commission s'inscrivent dans une perspective à long terme. Celle-ci se préoccupe en effet de ce problème depuis de nombreuses années. Elle s'attache à lever les obstacles dans le cadre de ses négociations commerciales, et bien que le Comité ait la certitude que des dispositions soient prévues dans chaque cas, il semble que l'accent ne soit pas suffisamment mis sur la garantie des importations essentielles en situation d'urgence.

3.3 La compétence est l'un des principaux défis auxquels l'UE est confrontée. Bien que compétente en matière commerciale, elle n'est pas, contrairement aux États-Unis, aux États membres, aux organisations militaires, voire aux entreprises, elle-même en mesure de constituer des réserves stratégiques de pétrole ou d'autres matières premières essentielles. Comme indiqué dans la révision de l'initiative "Matières premières", "aucun État membre ne serait favorable à un programme de constitution de stocks en tant qu'option stratégique".

3.3.1 L'UE n'a d'autre choix que de faire usage de son pouvoir d'influence. Le défi qu'elle doit relever consiste à élaborer un cadre stratégique global. Elle est en l'occurrence bien placée pour jouer un rôle de chef de file dans trois grands domaines: la promotion d'un cadre mondial, de la durabilité et de la participation pleine et active de la société civile. Dans la mesure où bon nombre des recommandations concernent ces aspects, le Comité ne juge pas nécessaire de répéter ici les arguments avancés, mais se réjouit de constater que la Commission a insisté à deux reprises⁽¹⁵⁾ sur le fait que "l'activité minière durable peut et devrait contribuer au développement durable". La durabilité doit être un élément fondamental de toute stratégie de l'UE visant à garantir les importations essentielles.

3.4 Le rôle du secteur privé est capital, puisque dans la plupart des cas, l'extraction de minerais fait aujourd'hui l'objet d'une transaction sur le marché. Cela apparaît clairement dans certaines parties du monde plus ouvertes, notamment l'UE, les États-Unis, l'Australie, l'Afrique du Sud, le Brésil et l'Inde, et dans une certaine mesure, avec les grandes sociétés du secteur de l'énergie en Russie. À cet égard, le Comité apprécie particulièrement l'engagement de l'Association européenne des minerais industriels (Industrial Minerals Association) à "œuvrer en permanence à l'amélioration des performances économiques, environnementales et sociales".

3.4.1 Comme l'indique la Commission dans sa communication de 2011, "L'approvisionnement en matières premières est essentiellement l'affaire des entreprises, le rôle des pouvoirs publics consistant à mettre en place des conditions d'encadrement propices".

3.5 À l'opposé, on retrouve une économie planifiée comme celle de la Chine, où la plupart des leviers et acteurs économiques sont soumis, à des degrés divers, à un contrôle centralisé. La Chine poursuit, pour garantir la satisfaction de ses besoins futurs en denrées alimentaires et aliments pour animaux, en eau, minerais et énergie, une approche stratégique plus claire et plus complète que celle de n'importe quel autre

pays, qui a d'ailleurs suscité l'inquiétude générale, s'agissant notamment de l'Afrique. Ainsi que l'a fait observer le Comité, "dans sa quête de nouvelles sources de matières premières et d'investissements extérieurs, la Chine a conclu des partenariats dans différents pays africains qui sont axés sur les investissements de nature commerciale, plutôt que sur l'aide au développement"⁽¹⁶⁾.

3.5.1 D'aucuns estiment toutefois que la Chine a fait de "mauvaises" affaires et achète ses matières premières à un prix beaucoup trop élevé, et qu'en traitant avec des pays susceptibles de poser des problèmes politiques pour d'autres, elle élargit en fait la disponibilité de tels minerais.

3.6 Pour bon nombre de pays en développement pauvres en ressources, la sécurisation de l'accès aux matières premières est une entreprise difficile. Même les pays richement pourvus et exportateurs de ressources doivent éradiquer la pauvreté. Ils doivent retirer une plus grande valeur ajoutée du processus de transformation et établir un partenariat de travail avec le secteur privé.

3.6.1 Les préoccupations que suscitent "les minerais de conflit" ont été évoquées. L'initiative de la Commission porte uniquement sur les zones de conflit ou d'après-guerre. Toutefois, comme indiqué par ailleurs, l'extraction, la manutention, le commerce et la transformation des minerais ont été associés à l'utilisation abusive des recettes, à des revers économiques, à des conflits politiques et à la fragilité de l'État, accentués par la captation desdites recettes par les belligérants, un phénomène connu sous le nom de "malédiction des ressources".

3.6.2 Il convient d'encourager et de soutenir pleinement les initiatives telles que l'ITIE et de mettre en place des processus pleinement participatifs auxquels la société civile serait associée. Cet engagement est, au même titre que le dialogue social, un facteur clé de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption. Le rôle de suivi confié à la société civile dans les récents accords commerciaux de l'UE constitue à cet égard un excellent précédent, mais la société civile devrait être pleinement et activement associée, en toute transparence, à chaque étape des négociations relatives aux ALE, APE et APC, jusqu'à leur conclusion. Compte tenu du rôle essentiel joué par le secteur privé, le point de vue des partenaires sociaux est également d'une importance cruciale.

4. Politique actuelle de la Commission concernant les minerais et matières premières stratégiques essentiels

4.1 La Commission (DG Entreprises) a lancé son initiative "Matières premières" en 2008. Celle-ci repose sur trois piliers, qui consistent à garantir des conditions équitables en matière d'accès aux ressources dans les pays tiers, à favoriser un approvisionnement durable auprès de sources européennes, à dynamiser l'efficacité des ressources et à encourager le recyclage.

4.1.1 Ces derniers piliers revêtent une importance fondamentale mais dépassent le cadre du présent avis. Toutefois, le Comité aimerait savoir pourquoi une part tellement importante des déchets métalliques recyclables de l'UE est exportée hors de l'Union, alors que la ferraille recyclée est souvent considérée comme de plus grande valeur et moins chère que la matière première initiale: nous subventionnons effectivement la Chine.

⁽¹⁵⁾ Se référer aux notes de bas de page n° 2 et 5.

⁽¹⁶⁾ Avis du CESE sur le thème "Vers une politique européenne globale en matière d'investissements internationaux", JO C 318 du 29.10.2011.

4.2 La Commission a intégré dans sa communication de 2011 le rapport de son groupe de travail ad hoc chargé de définir les matières premières critiques. Le Comité a traité de ce sujet dans son avis sur le thème "Relever les défis posés par les marchés des produits de base et les matières premières" ⁽¹⁷⁾, qui examinait aussi le rôle des marchés financiers.

4.2.1 Comme indiqué, la communication comprend une liste de 14 "matières premières critiques" essentielles, avec leurs taux de recyclage et de substitution. Le Comité se félicite que la révision actuelle soit effectuée en parfaite concertation avec les parties prenantes, non sans déplorer que certaines options stratégiques qui entreraient pleinement en ligne de compte dans des pays comme le Royaume-Uni ou les États-Unis ne soient pas examinées dans ce cadre.

4.2.2 Le Comité approuve la méthodologie globale utilisée, très complète. Parmi d'autres éléments, l'étude examine quels sont les minerais (et sous-produits) revêtant une grande importance économique (tout en comparant des minerais dotés de propriétés très différentes et utilisés par une grande variété de secteurs), ceux pour lesquels le risque de pénurie d'approvisionnement est élevé et ceux pour lesquels il n'existe pas de solution de substitution toute prête. Sur la base des indicateurs de la Banque mondiale, elle repère les pays d'origine dans lesquels règne une mauvaise gouvernance ou existe un risque élevé de perturbations (pouvant aller de l'imposition arbitraire de quotas d'exportation à la guerre civile), ou dont les normes environnementales sont peu développées. Les taux de recyclage potentiels sont également examinés, tout comme la qualité et la teneur du minerai, la volatilité des prix et la permanence de la disponibilité géographique. Ce travail fouillé conserve toute son importance.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

*Le président du
Comité économique et social européen*
Henri MALOSSE

⁽¹⁷⁾ JO C 318 du 29.10.2011, pp. 76-81.

Avis du Comité économique et social européen sur «L'Acte pour le marché unique – Déterminer les mesures manquantes» (supplément d'avis)

(2014/C 67/09)

Rapporteure: **M^{me} Benedicte FEDERSPIEL**

Corapporteurs: **MM. Martin SIECKER et Ivan VOLEŠ**

Le 14 février 2013, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème:

L'Acte pour le marché unique – déterminer les mesures manquantes

(supplément d'avis).

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 119 voix pour, 4 voix contre et 13 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) suit les initiatives de la Commission pour relancer le marché unique depuis leurs débuts en 2010. Dans son avis sur l'Acte pour le marché unique I ⁽¹⁾, il a fait l'inventaire des mesures qui, selon lui, faisaient défaut dans les propositions de la Commission ⁽²⁾. Il conviendrait de prendre en considération les observations et conclusions formulées dans le "Rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union - Lever les obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union" ⁽³⁾. Le CESE attire l'attention de la Commission sur le fait que le marché unique rencontre davantage d'obstacles aujourd'hui que lorsqu'il a été mis en place ⁽⁴⁾.

1.2 Le CESE est l'un des principaux partenaires participant à l'organisation du "Mois du marché unique". La contribution des organisations de la société civile est cruciale pour un ciblage adéquat des mesures nécessaires à la relance du marché unique, étant donné que celles-ci les concernent directement.

1.3 Après quelque 30 années du même régime, l'UE doit envisager un changement de cap économique et mettre un terme à la croyance selon laquelle l'économie de marché est toujours en mesure de corriger les dysfonctionnements du marché. Les citoyens ont payé un lourd tribut à la récente crise économique et financière: leurs sacrifices doivent déboucher sur l'ouverture de nouvelles perspectives, sous peine de voir leur soutien à l'intégration européenne s'éroder davantage. À cet égard, l'adoption et la mise en œuvre des initiatives des Actes pour le marché unique I et II semblent bien trop lentes.

1.4 Il convient de prendre des mesures concrètes afin de lutter contre toute forme de pauvreté, par exemple la pauvreté énergétique, en matière de consommation, le surendettement,

etc., causée par la crise financière et qui sape la croissance et l'achèvement du marché unique.

1.5 Le CESE a maintes fois insisté pour que les États membres manifestent leur adhésion à ces initiatives par une application et une mise en œuvre adéquates, de manière à assurer le bon fonctionnement du marché unique. Cette application doit présenter une nouvelle dimension transfrontalière impliquant une coopération. Pour résister à l'épreuve du temps, le marché unique doit reposer sur une économie durable et hautement compétitive fondée sur des processus et des produits durables, sur un environnement de travail décent et sur l'innovation. Il est important que la Commission place ses 500 millions de citoyens au cœur du Marché unique. Ils constituent une force économique importante dont les dépenses représentent 56 % du PIB de l'UE, comme le relève l'Agenda du consommateur européen de la Commission ⁽⁵⁾.

1.6 Le marché unique doit être un instrument porteur de résultats tangibles, en cohérence avec l'acquis social et environnemental. Il convient de coordonner les initiatives prévues au titre des Actes pour le marché unique I et II et les mesures et démarches entreprises pour renforcer l'Union économique et monétaire (pacte budgétaire, mécanisme européen de stabilité, pacte pour l'euro plus, etc.).

1.7 Il y aurait lieu de se servir des négociations sur les accords de libre-échange pour garantir le respect de l'égalité des conditions, par exemple la réciprocité des droits de douane, tout en veillant au maintien de normes élevées de protection des consommateurs et de l'environnement ainsi que de protection sociale. Lorsqu'elle rivalise avec des acteurs mondiaux, l'UE doit s'assurer de pouvoir compter sur certains éléments qui renforceront sa compétitivité, tels que des ressources énergétiques accessibles, une main d'œuvre qualifiée et un marché de l'emploi flexible.

⁽¹⁾ JO C 24, du 28.1.2012, p. 99.

⁽²⁾ JO C 132, du 3.5.2011, p. 47; JO C 24, du 28.1.2012, p. 99; JO C 299, du 4.10.2012, p. 165.

⁽³⁾ COM(2010) 603 final.

⁽⁴⁾ Voir le *Catalogue des obstacles au marché unique*, publié par l'Observatoire du marché unique: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.24626>.

⁽⁵⁾ JO C 11 du 15.1.2013, p. 54.

2. Le marché unique numérique

2.1 Le règlement récemment adopté sur la distribution sélective a perpétué la discrimination entre les canaux de distribution hors ligne et en ligne, en donnant la possibilité d'imposer à certains distributeurs l'obligation de disposer d'un point de vente physique avant de se lancer dans le commerce en ligne. Le nouveau règlement n'empêchera pas la distribution sélective des produits de consommation courante qui peuvent être néfastes pour la concurrence et pour le choix des consommateurs.

2.2 La Commission européenne doit se montrer intraitable et confirmer le principe de neutralité de la recherche, en vertu duquel les moteurs de recherche ne peuvent en manipuler les résultats naturels dans leur propre intérêt commercial. Les solutions consistant à "étiqueter" les résultats de la recherche ne sont pas suffisantes pour restaurer la concurrence, mettre fin aux comportements anticoncurrentiels et favoriser le bien-être des consommateurs.

2.3 Protection des données

2.3.1 Une fois que le règlement révisé sur la protection des données sera adopté, il importera de fournir aux États membres des lignes directrices pour certaines de ses dispositions, de manière à en garantir une mise en œuvre cohérente.

2.3.2 Il conviendrait d'accorder une attention particulière à l'élaboration de déclarations types de confidentialité. Le nouveau règlement comporte une disposition exigeant que les politiques de protection de la vie privée soient transparentes et compréhensibles pour les consommateurs. L'élaboration de déclarations types de confidentialité contribuera à garantir que les consommateurs soient bien informés du traitement réservé à leurs données personnelles et que les politiques de protection de la vie privée ne se présentent plus sous la forme de textes juridiques complexes. Il y a lieu de faire en sorte que les entreprises, particulièrement les PME, ne doivent pas supporter des charges et frais administratifs disproportionnés.

2.4 Droit d'auteur

2.4.1 Conformément aux recommandations formulées par M. VITORINO, ancien commissaire européen, la Commission européenne doit entreprendre une action de suivi en vue de garantir la suppression progressive des systèmes actuels de prélèvement des droits d'auteur. À court terme, le système actuel devrait être réformé et il conviendrait de faire une mise au point au sujet des contenus numériques soumis à des accords de licence, en précisant qu'ils ne feront pas l'objet d'un prélèvement supplémentaire lorsqu'ils sont téléchargés vers le nuage ("cloud") ou qu'ils y sont stockés par un prestataire de service. Il importe également de veiller à ce que la redevance pour droit d'auteur soit clairement visible pour le consommateur final, et de calculer ces redevances sur la base du préjudice économique causé par la copie privée.

2.4.2 La directive de 2001 relative aux droits d'auteur n'a pas rempli l'objectif visé d'harmonisation des législations des États membres de l'UE en la matière. Celles-ci présentent des différences considérables sur le plan des exceptions et des limitations, lesquelles sont sources d'incertitude juridique tant pour les consommateurs que pour les créateurs. Revoir cette directive devrait donc être une priorité.

2.4.3 L'actuel système de distribution des contenus audiovisuels, fondé sur des fenêtres de diffusion par plateforme et par territoire, doit être adapté à l'environnement numérique et

répondre aux attentes des consommateurs. La sortie chronologique des films sur différents médias (salles de cinéma, dvd, vidéo à la demande) et territoires doit être réduite et permettre un certain degré de flexibilité. L'on pourrait expérimenter des modèles d'entreprise novateurs permettant une date unique de sortie des contenus audiovisuels dans des pays partageant des traditions culturelles et linguistiques communes.

2.5 Produits numériques

2.5.1 Il est nécessaire de poursuivre le processus d'harmonisation lancé par la directive de 2011 sur les droits des consommateurs en procédant à la révision et à la mise à jour de la directive de 1999 sur les ventes aux consommateurs afin de relever les défis de l'économie numérique. Il est nécessaire de disposer de toute urgence de moyens de recours en cas de produits à contenu numérique défectueux.

2.5.2 La Commission devrait élaborer des lignes directrices pour l'application de la législation sur les clauses contractuelles abusives (directive 1993/13/CEE) aux contrats conclus avec les consommateurs pour la fourniture de contenus numériques.

3. Biens et services

3.1 En septembre 2013, la Commission européenne a proposé un paquet législatif visant à achever le marché unique des télécommunications. Le CESE regrette que la Commission, dans sa proposition, ne profite pas de l'occasion pour réduire davantage les frais d'itinérance et améliorer ainsi le fonctionnement du marché unique pour les citoyens européens. Le CESE se félicite des règles proposées visant à permettre aux consommateurs de changer plus aisément d'opérateur, à garantir des clauses contractuelles plus équitables et des pratiques commerciales plus loyales, ainsi qu'une application renforcée et de meilleures possibilités de recours. Les règles relatives à la neutralité de l'internet constituent un pas dans la bonne direction mais doivent être étendus.

3.2 Le rapport entre secteurs harmonisés et non harmonisés répond aux besoins fondamentaux de l'économie. Toute nouvelle avancée vers l'harmonisation d'autres secteurs de biens doit se fonder sur une analyse approfondie. Pour les secteurs non harmonisés couverts par le principe de reconnaissance mutuelle, la Commission devrait publier des lignes directrices sur le rôle et le statut juridique des organismes d'essai privés qui n'acceptent pas les certificats émis par des organismes d'essai d'autres pays. La liste bilingue des produits non harmonisés figurant sur le site Internet de la Commission européenne devrait être complétée.

3.3 Il n'existe toujours pas de marché unique pour les services financiers aux particuliers. Les obstacles économiques et commerciaux sont tels qu'il est pratiquement impossible, pour les consommateurs, d'acquérir des services financiers à l'étranger. Au vu des grandes différences relevées actuellement entre les États membres en ce qui concerne la qualité et le coût des comptes bancaires, des comptes d'épargne et des crédits hypothécaires, les consommateurs pourraient juger intéressant d'obtenir des services financiers d'autres pays. Le CESE appelle la Commission européenne à analyser la situation et à proposer des initiatives. Il arrive fréquemment que les consommateurs n'obtiennent pas les recommandations/avis objectifs et indépendants qu'ils recherchent au moment de prendre des décisions financières importantes en rapport avec leur épargne-retraite, d'autres investissements ou des crédits de longue durée. Il y a lieu de promouvoir des modèles d'avis financiers indépendants et accessibles dans toute l'Europe.

3.4 L'application de la législation dans le domaine des services financiers n'est toujours pas satisfaisante. Certains États membres ne sont dotés d'aucune instance publique veillant à la protection des consommateurs. Lorsque ces instances existent, elles disposent généralement de compétences juridiques trop limitées. De même, les autorités européennes de surveillance (l'ABE - Autorité bancaire européenne, l'AEMF - Autorité européenne des marchés financiers et l'AEAPP - Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles) créées il y a deux ans ne disposent pas d'un mandat suffisant dans le domaine de la protection du consommateur. Il conviendrait d'élargir leurs compétences en la matière et de leur donner la possibilité de coordonner leur action avec les autorités nationales.

3.5 Le marché unique des services, notamment ceux liés aux infrastructures réseau (télécommunications, électricité, gaz, transports et assurances), recèle le plus grand potentiel d'amélioration. Si l'on veut que la directive contribue à la croissance et à la création d'emploi, il est indispensable d'améliorer les performances des guichets uniques dans tous les États membres. La Commission devrait formuler des recommandations réglementaires visant à éliminer les obstacles mis en évidence par l'examen de la mise en œuvre de la directive effectué par les pairs⁽⁶⁾. Le CESE plaide pour la mise en place d'une base de données exhaustive reprenant tous les régimes d'autorisation afin de pouvoir repérer les meilleures pratiques réglementaires et les exigences superflues et inacceptables des autorités habilitées à délivrer les autorisations.

4. Libre circulation des travailleurs

4.1 Le CESE soutient les mesures visant à améliorer la libre circulation des travailleurs, notamment l'élimination des obstacles tels que la reconnaissance des qualifications. Il convient en particulier de moderniser et de libéraliser ce système, de renforcer la coordination dans le secteur des soins de santé afin de prévenir les pénuries de main-d'œuvre dans les pays d'origine, d'approfondir la coordination des systèmes de sécurité sociale et de créer un guichet unique pour faciliter les procédures d'inscription⁽⁷⁾.

4.2 La directive-cadre générale, les directives connexes et le suivi permanent assuré à l'aide de plans stratégiques pluriannuels ont permis une convergence des règles de sécurité (notamment des exigences minimales) qui sont reconnues par les travailleurs, y compris ceux qui sont engagés dans une activité transfrontalière (temporaire et mobile). Depuis 1978, ce processus a été mené de façon ininterrompue à travers des plans d'action successifs. Lorsque le dernier plan d'action s'est achevé, en décembre 2012, la Commission n'en a pas lancé de nouveau. Afin de poursuivre ce processus de convergence, elle devrait adopter de toute urgence, en coopération étroite avec les partenaires sociaux, un nouveau plan d'action stratégique de l'UE (comme l'a souligné le Comité consultatif pour la sécurité et la santé sur le lieu de travail).

4.3 Le retrait du règlement "Monti II" ne règle pas les problèmes engendrés par les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne fondés sur une législation européenne

inappropriée en matière de détachement de travailleurs⁽⁸⁾ et sa mise en œuvre. Les partenaires sociaux européens n'ont pas été en mesure de dégager un accord dans ce domaine. La Commission doit néanmoins envisager d'adresser aux États membres une proposition visant à annexer aux traités européens un protocole sur le progrès social disposant que les droits sociaux ne sont pas subordonnés aux libertés économiques. Cela pourrait clarifier le fait que le marché unique n'est pas une fin en soi, mais qu'il a notamment été établi afin d'instaurer le progrès social et la prospérité pour l'ensemble des citoyens de l'UE⁽⁹⁾.

4.4 Les travailleurs, les consommateurs et les entreprises doivent être à même de faire respecter les droits essentiels que leur confère la législation de l'UE en cas de violation de ces derniers. Toutefois, dans ce contexte, l'UE fait uniquement référence aux droits des consommateurs et des entreprises. Les travailleurs doivent avoir la même possibilité d'exercer les droits que leur confère la législation européenne lors de conflits de travail transfrontaliers. Si l'on affirme souvent que les travailleurs ont accès à la justice, peuvent introduire un recours ou demander le respect des conditions de travail et des dispositions légales devant les juridictions locales de leur pays d'accueil, en pratique, ils sont orientés vers les juridictions de leur pays d'origine⁽¹⁰⁾.

5. Transposition, mise en œuvre et application

5.1 S'agissant du respect des droits des consommateurs, la présence de grandes entreprises ou associations internationales menant des stratégies de commercialisation à l'échelle européenne auxquelles les approches nationales en matière d'application de la législation ne sont plus à même de faire face, pose un nouveau défi. Il convient de s'efforcer d'améliorer la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation et de conférer un rôle plus prépondérant à la Commission européenne dans la coordination conjointe des mesures prises à cette fin. Il y aurait lieu de mieux exploiter les synergies entre les acteurs publics et privés veillant à l'application de la législation, notamment les organisations de consommateurs.

5.2 La coopération entre les autorités nationales veillant à l'application de la législation est certes devenue une question essentielle, mais elle n'a pas été vraiment fructueuse jusqu'ici. La Commission européenne devrait jouer un rôle plus important dans la coordination des activités nationales visant à faire respecter la loi dans les cas de violation du droit des consommateurs qui présentent une dimension européenne. Il conviendrait par ailleurs d'examiner plus avant l'opportunité de conférer à la Commission européenne le pouvoir de faire respecter le droit européen des consommateurs⁽¹¹⁾ (comme c'est le cas pour le droit de la concurrence).

6. Questions spécifiques concernant les consommateurs

6.1 Le CESE déplore qu'après toutes ces années et quatre consultations, la seule proposition sur la table soit une initiative non contraignante sur le recours collectif. En outre, les principes définis dans la recommandation de la Commission européenne ne répondent pas aux besoins des consommateurs et ne sont pas à la hauteur de la situation dans certains États membres.

⁽⁶⁾ L'Observatoire du marché unique du CESE procédera à une évaluation de l'impact de la directive relative au secteur de la construction d'un certain nombre d'États membres, du point de vue de la société civile.

⁽⁷⁾ C. Dhéret; A. Lazarowicz; F. Nicoli; Y. Pascouau; F. Zuleeg. *Making progress towards the completion of the Single European Labour Market*. EPC Study n° 75, mai 2013.

⁽⁸⁾ Cf. avis du CESE, JO C 76, du 14.3.2013, p. 24.

⁽⁹⁾ Art. 3.3 TUE.

⁽¹⁰⁾ http://www.uva-aias.net/uploaded_files/publications/WP118-Cremers,Bulla.pdf.

⁽¹¹⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-228_fr.htm.

6.2 Pratiques commerciales déloyales

6.2.1 Il conviendrait d'aspirer à une meilleure application de la directive sur les pratiques commerciales déloyales, en particulier dans l'environnement numérique, notamment dans le domaine du commerce électronique (pratiques induisant les consommateurs en erreur quant aux garanties légales auxquelles ils ont droit, clauses contractuelles non transparentes et abusives, par exemple) et dans le secteur du transport aérien, en ce qui concerne les réservations en ligne, etc.

6.3 Normalisation de l'information précontractuelle pour les contrats conclus avec les consommateurs

6.3.1 Le CESE se félicite de l'initiative proposée dans l'agenda du consommateur 2012, concernant la normalisation de l'information précontractuelle visée aux articles 5 et 6 de la directive sur les droits des consommateurs. Elle devrait contribuer à en assurer l'exhaustivité, la transparence et la facilité d'accès et de lecture. Cet exercice requiert l'aide et le soutien des associations de consommateurs, ainsi qu'une prise en compte des recherches consacrées à l'attitude du consommateur face à la surcharge d'informations (voir par exemple le document SWD(2012) 235 final, datant du 19 juillet).

6.4 Commerce électronique et livraison transfrontalière

6.4.1 Il est nécessaire de se préoccuper du problème des tarifs des livraisons transfrontalières, qui s'avèrent plus élevés que pour les livraisons nationales, et de créer des marchés en ligne plus compétitifs. Bien souvent, le prix d'une livraison transfrontalière est tel que les consommateurs ne retirent pas d'avantage réel d'un achat à l'étranger, même si le bien souhaité y est moins cher. Une étude réalisée pour la Commission européenne en 2011 ⁽¹²⁾ a confirmé que les tarifs affichés pour les envois transfrontaliers de paquets et de colis sont en moyenne deux fois plus élevés que les prix pratiqués sur le marché domestique.

6.5 L'information des consommateurs

6.5.1 De larges pans de la législation européenne et nationale reposent sur l'idée que le consommateur informé est un consommateur en mesure de choisir les meilleurs produits et services possibles. L'information des consommateurs continue de figurer parmi les principaux outils réglementaires. Or on en connaît parfaitement les limites: bien souvent, les consommateurs ne lisent ou ne comprennent pas les informations contractuelles, qui sont rédigées et présentées de manière inintelligible. La Commission devrait se pencher sur ce problème et y réagir en prenant des mesures stratégiques destinées à améliorer l'information des consommateurs et à faire participer les entreprises, les autorités de régulation et les organisations de consommateurs.

6.5.2 Les travaux entrepris par la Commission sur les principes régissant les outils de comparaison, comme l'indépendance et l'impartialité, devraient très rapidement déboucher sur des mesures stratégiques concrètes, notamment sur des lignes directrices à l'intention des autorités de régulation et des entreprises.

6.6 Produits durables

6.6.1 La durabilité et la sécurité des produits d'une part, et la confiance des consommateurs d'autre part, sont les deux revers

d'une même médaille. La stratégie commerciale fondée sur l'obsolescence programmée des produits (limitation automatique de leur durée de vie) est contraire aux principes de production et de consommation durables. La Commission européenne devrait examiner l'opportunité de lier les attentes des consommateurs quant à la durabilité d'un produit au délai légal de garantie. Le Comité souligne que des mesures sur la solidité et la durée de vie des produits, le service après-vente ou la disponibilité des pièces de rechange contribueraient à promouvoir la consommation et la production durables ⁽¹³⁾.

7. Environnement des entreprises

7.1 Le CESE appelle à réduire la charge administrative, notamment pour les PME, tout en insistant sur la nécessité d'une réglementation intelligente au niveau européen et national ⁽¹⁴⁾. Les États membres devraient afficher l'état d'avancement de la transposition de la législation de l'UE en ligne et en temps réel, associer la société civile au processus de transposition et attirer l'attention sur les nouvelles règles.

7.2 Le Comité invite la Commission à tenir compte des caractéristiques spécifiques des petites et microentreprises au sein du groupe des PME lors de la préparation des analyses d'impact et de l'élaboration des textes législatifs; il insiste sur la nécessité de traiter les microentreprises, les petites entreprises et les moyennes entreprises comme trois groupes séparés et non comme un groupe unique sous l'appellation de PME ⁽¹⁵⁾.

7.3 L'accès au financement est crucial, en particulier pour les PME. L'UE doit soutenir le passage du financement par les banques (largement prédominant) à d'autres sources de financement, comme le financement en capital-risque et le financement sur les marchés financiers. Pour que cela fonctionne, les investisseurs doivent pouvoir compter sur un environnement stable pour les investissements, assorti de stratégies à long terme.

7.4 Le CESE recommande d'étudier la possibilité d'établir un fonds européen de garantie qui fournirait des moyens financiers aux PME satisfaisant à certains critères fondamentaux au moyen d'un système qui offrirait à l'entreprise réunissant les conditions requises un accès aisé au crédit, sans autres garanties ni conditions généralement imposées par les banques. Les organisations professionnelles représentatives du domaine d'activité de l'entreprise concernée devraient être associées à la gestion de ce système ⁽¹⁶⁾.

7.5 Il conviendrait d'accorder la priorité absolue au renforcement de la transparence et de la responsabilisation afin que le marché unique puisse contribuer efficacement au développement d'un environnement juridique qui respecte les intérêts légitimes de toutes les parties prenantes. Les initiatives sur la responsabilité sociale des entreprises devraient englober les éventuels abus en matière de sous-traitance et d'externalisation, en lien notamment avec la prestation de services et/ou le recrutement de main d'œuvre transfrontaliers. Il conviendrait

⁽¹²⁾ *Intracommunity cross-border parcel delivery* – Study for European Commission, FTI Consulting, London 2011.

⁽¹³⁾ JO C 66, du 3.3.1997, p. 5.

⁽¹⁴⁾ Une solution possible serait d'appliquer le principe "one-in/one-out" en vigueur au Royaume-Uni (concrètement, cela signifie que pour chaque nouvelle réglementation introduite, une réglementation existante doit être supprimée).

⁽¹⁵⁾ Avis du Comité économique et social européen sur la "Réglementation intelligente – Répondre aux besoins des petites et moyennes entreprises", JO C 327, du 12.11.2013, p. 33.

⁽¹⁶⁾ Se référer à l'expérience de la "carte Széchenyi" en Hongrie.

d'envisager la mise en place d'un instrument juridique de l'UE pour lutter contre les abus par et des "sociétés boîtes aux lettres", qui provoquent des distorsions de concurrence au détriment des PME, contournent les normes de travail et se soustraient à leurs obligations légales de paiement. Il convient de faciliter les actions en justice contre les sociétés fictives opérant dans toute l'UE, non seulement dans le pays d'origine, mais aussi dans les autres États membres.

8. Fiscalité

8.1 Pour lutter contre l'évasion fiscale, dont le montant s'élève à mille milliards d'euros dans l'UE, une meilleure coopération est nécessaire entre les États membres et au niveau mondial concernant la transparence et les informations liées aux comptes bancaire dans l'Union. Le CESE appelle à trouver rapidement un accord sur la directive européenne relative à la fiscalité de l'épargne et les mandats requis pour négocier avec la Suisse et d'autres pays des accords plus fermes en matière de fiscalité.

9. Réseaux

9.1 Énergie

9.1.1 La communication de la Commission intitulée "Pour un bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie", publiée en novembre 2012, constitue un pas important vers la création d'un marché intérieur de l'énergie d'ici 2014. Il convient de progresser plus avant en tenant compte des réalités auxquels les consommateurs d'énergie européens sont confrontés. Il y a lieu de faciliter le changement de fournisseur d'énergie et de veiller à ce que les consommateurs bénéficient de conseils indépendants leur permettant de choisir ce qui leur convient le mieux. Des régulateurs nationaux agissant en amont, disposant de pouvoirs suffisants pour surveiller la facturation, les changements de fournisseur et les plaintes des consommateurs, revêtent une importance essentielle pour le marché unique.

9.1.2 L'UE doit diversifier les sources de ses importations énergétiques, trouver des solutions de rechange et créer des réseaux. Le soutien à certaines sources d'énergie renouvelables pourrait conduire à une distorsion du marché; dès lors, ce type

de soutien devrait être diminué peu à peu. Il conviendrait de mettre en place des guichets uniques en vue d'accélérer, de simplifier et de rendre plus transparentes les procédures d'octroi des autorisations, ce qui permettrait d'alléger considérablement la charge pesant sur les promoteurs désireux d'investir dans les infrastructures énergétiques.

9.2 Transports

9.2.1 La prolifération des clauses abusives dans les contrats de transport aérien est une source de préoccupation croissante dans toute l'UE. Ces dernières années, plusieurs organisations de consommateurs ont intenté des actions en justice contre de grandes compagnies aériennes européennes, à la suite desquelles bon nombre de clauses et conditions couramment utilisées par les compagnies aériennes ont été déclarées abusives par les juridictions nationales. La Commission européenne a laissé échapper l'occasion de s'attaquer à ce problème dans sa révision du règlement 261/2004 sur les droits des passagers aériens. Elle devrait établir une liste contraignante des clauses abusives dans les contrats concernant les passagers aériens.

9.2.2 L'amélioration du fonctionnement du marché unique suppose de promouvoir le **transport de marchandises par rail** et le transport multimodal⁽¹⁷⁾. Il y a lieu de déployer des efforts supplémentaires afin d'adopter les spécifications techniques d'interopérabilité (STI)⁽¹⁸⁾

9.2.3 Les transporteurs de marchandises par route continuent de faire face à des restrictions dans leurs activités transfrontalières (cabotage). Les conditions ne sont pas réunies pour ouvrir davantage le marché européen du transport de marchandises par route. Les modifications des règles de l'UE relatives à l'accès au marché des transports (y compris le cabotage) doivent être liées à des mesures connexes d'harmonisation dans le domaine du respect des dispositions ainsi que dans le domaine social et fiscal. Si ces conditions préalables ne sont pas remplies, les modifications aux règles relatives au cabotage risquent d'avoir un impact négatif sur la concurrence loyale et la durabilité du secteur. Dans l'intervalle, il y a lieu de veiller au respect des règles existantes.⁽¹⁹⁾

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

*Le président
du Comité économique et social européen*

Henri MALOSSE

⁽¹⁷⁾ Voir les avis du CESE, JO C 143, du 22.5.2012, p. 130 et JO C 24, du 28.1.2012, p. 146.

⁽¹⁸⁾ COM(2013) 32 final: Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur les progrès réalisés dans la voie de l'interopérabilité du système ferroviaire.

⁽¹⁹⁾ Déclaration conjointe des partenaires sociaux européens dans le cadre du dialogue social sectoriel
<http://www.iru.org/cms-file-system-action/Webnews2012/CabotageStatement.E.pdf>.

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

493^e SESSION PLÉNIÈRE DES 16 ET 17 OCTOBRE 2013

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil»

COM(2013) 520 final — 2013/0253 (COD)

(2014/C 67/10)

Rapporteur: **M. DANIEL MAREELS**

Conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le Conseil et le Parlement européen ont décidé, respectivement le 3 et le 10 septembre 2013, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil"

COM(2013) 520 final — 2013/0253 COD.

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 4 octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 17 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 157 voix pour, 1 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le **CESE salue** les propositions relatives à l'instauration d'un mécanisme de résolution unique (MRU) qui, assorti d'un dispositif de financement et venant après celles concernant le mécanisme de surveillance unique (MSU), le mécanisme européen de stabilité (MES), ainsi que le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit (RRD), pose un **important jalon supplémentaire** pour la concrétisation d'une **union bancaire**.

Pour les pays de la zone euro et ceux qui adhèrent volontairement au dispositif, le MRU offre un **mécanisme de résolution** logé à l'échelon européen, afin de permettre aux autorités de procéder à une restructuration et une résolution en profondeur des banques défaillantes sans que la stabilité de l'économie ne

soit mise en péril. Le **Fonds de résolution** qui accompagne le dispositif doit pouvoir disposer des ressources voulues pour qu'il ne faille pas financer le processus sur des fonds des pouvoirs publics ou solliciter le contribuable.

1.2 Depuis le déclenchement de la crise et en réponse à celle-ci, il a été proposé de franchir le pas vers une **Union économique et monétaire plus forte**, qui soit fondée sur un encadrement intégré en ce qui concerne le secteur financier, les questions budgétaires et la politique économique. Un cadre financier intégré ou "union bancaire" représente dès lors une pièce maîtresse dans les mesures d'intervention destinées à ramener l'Europe sur la voie de la **reprise économique** et de la **croissance**.

1.3 Le CESE considère que l'**union bancaire** revêt une **importance prioritaire** et un **intérêt incontournable**, eu égard à la contribution qu'elle peut apporter tant à l'indispensable **rétablissement de la confiance** des consommateurs et des entreprises qu'aux fins du **bon financement de l'économie**. Elle réduira la compartimentation qui prévaut actuellement au sein du marché unique et assurera des conditions de concurrence équitables dans l'Union et elle renforcera par ailleurs le système bancaire européen tout en diminuant les risques de contagion.

1.4 Le Comité estime qu'il convient d'**œuvrer aux diverses composantes** de l'union bancaire (MSU, MES, RRD, MRU) et que dans leur **mise en œuvre**, il s'impose de respecter l'**enchaînement logique et la cohérence interne des propositions**. Le Comité demande également qu'il soit tenu compte de la réglementation concernant la protection des petits épargnants, telle qu'elle a été revue à présent grâce au **règlement sur la garantie des dépôts**.

1.5 Les actuelles propositions relatives au **MRU ne peuvent** être examinées indépendamment de celles qui les ont précédées concernant la résolution des établissements de crédit (directive RRD) et de l'accord qui s'est récemment dégagé au Conseil, dont il est d'ailleurs déjà tenu compte. En effet, la directive **RRD** servira de jeu de règles uniformes pour la résolution bancaire dans l'ensemble du marché intérieur et, par conséquent, le MRU prend largement appui sur elle. Le Comité plaide pour que les **deux régimes** soient **coordonnés au maximum entre eux**, afin de créer dans ce domaine **un espace aussi large que possible assurant des conditions de concurrence équitable dans toute l'UE**. Le MRU doit effectivement être soutenu par un encadrement totalement harmonisé de redressement et de résolution bancaires et s'y insérer.

1.6 Le Comité se félicite que le **MRU** aille plus loin que le RRD et qu'il soit prévu de créer **un organe et un fonds** (de résolution) **au niveau européen**. **Après la surveillance** des banques (MSU), c'est leur résolution qui se trouve ainsi logée auprès **d'un même niveau de pouvoir**, de sorte qu'une **approche uniforme et cohérente** est désormais possible. De même, le Comité se réjouit de constater qu'il est prévu de doter le MRU **d'un financement assuré au niveau de l'UE**.

1.7 En tout état de cause, les procédures de résolution prévues dans le **MRU** devront **être efficaces et agissantes** et, si la nécessité s'en fait sentir et dans les situations de détresse, en particulier, il faudra que les instruments prévus puissent être mobilisés avec la **rapidité voulue**, au plan tant national que transfrontalier. Il conviendra de bien veiller à ce qu'avec les dispositions fixées dans le **RRD**, ils constituent un **ensemble complet et efficace** et que, le cas échéant, les règles qui s'y rapportent soient **appliquées avec cohérence**. Chaque fois que possible, il faudra viser à la **simplicité**. De même, toutes les interrogations juridiques et questions d'autre nature devront recevoir une réponse adéquate.

1.8 S'agissant du **Conseil de résolution unique**, qui joue un rôle essentiel dans le MRU, un enjeu d'une importance déterminante est que ses membres soient dotés d'un **maximum d'indépendance et d'expertise** et que leurs décisions soient assorties d'un **contrôle démocratique**. Le plus grand soin doit présider au choix de ses membres et il convient que leurs compétences soient clairement et solidement définies.

1.9 Le Comité accueille avec satisfaction la création du **Fonds de résolution bancaire unique**, qui garantit au premier chef la **stabilité financière, assure l'efficacité des décisions de résolution et sectionne le lien entre les pouvoirs publics et le secteur bancaire**. Le Comité demande que la question de sa base juridique soit rapidement éclaircie et que préalablement à sa constitution, on ait traité tous les défis qu'elle pose, comme celui de l'aléa moral, de manière à pouvoir éviter d'éventuels effets indésirables.

1.10 S'il est vrai que l'intervention dudit **Fonds de résolution** n'est prévue qu'à un stade plus tardif de la procédure et que ses ressources ne peuvent être engagées que pour des fins spécifiques, en l'occurrence, garantir l'efficacité des règles de résolution, le Comité n'en estime pas moins qu'il doit disposer des **ressources financières nécessaires et suffisantes** pour remplir dûment ses missions. Au moment de déterminer le **niveau d'intervention** de ce dispositif, qui est alimenté par les contributions des banques, il sera possible de **tenir compte** des diverses **règles** qui s'appliquent dans différents domaines au **redressement du secteur financier**. À cet égard, le Comité reprend la position qu'il avait adoptée concernant le RRD, à savoir qu'il y a lieu de pouvoir revoir, après un laps de temps défini, les critères qui avaient été prévus pour fixer a priori les contributions des banques. En outre, il conviendra de prêter attention aux éventuelles duplications de coûts qui résulteraient des chevauchements entre les dispositifs des États membres et de l'UE.

2. Contexte

2.1 La proposition que la Commission européenne a présentée en vue d'établir **un mécanisme de résolution unique (MRU) et un Fonds de résolution bancaire unique** ⁽¹⁾ marque une **étape** sur la voie d'une Union économique et monétaire européenne, comportant notamment une **union bancaire**. Elle s'appuie sur l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui permet l'adoption de mesures relatives à l'établissement et au fonctionnement du marché intérieur.

2.2 Cette union bancaire, qui englobe tous les États membres de la zone euro comme ceux qui ne font pas partie de celle-ci mais souhaitent adhérer au dispositif, sera **parachevée** en un certain nombre **d'étapes**:

2.2.1 Premièrement, il convient d'achever les procédures législatives encore en cours d'exécution qui sont nécessaires à la **mise en place du mécanisme de surveillance unique** (MSU), lequel confère à la BCE les pouvoirs lui permettant de contrôler les banques de la zone euro.

2.2.2 Ensuite intervient le **mécanisme européen de stabilité** (MES) qui, une fois le MSU établi, le bilan des banques examiné et leurs "actifs historiques" définis, permet de les recapitaliser directement ⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2013) 520 final.

⁽²⁾ Voir Conseil Ecofin du 21 juin 2013 et Conseil européen du 27 juin 2013.

2.2.3 Le maillon suivant est constitué des propositions présentées le 6 juin 2012 par la Commission concernant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement (RRD). Entre-temps, il s'est dégagée au sein du Conseil une approche commune concernant les dispositifs ainsi proposés et c'est sur elle que se fonde la proposition de règlement sur le MRU à l'examen.

En dotant les autorités concernées d'instruments et de compétences efficaces pour s'attaquer anticipativement aux crises bancaires, garantissant la stabilité et réduire autant que faire se peut le risque d'exposer le contribuable à des pertes financières, ces initiatives visent à créer un cadre d'intervention efficace pour arriver à une gestion ordonnée des défaillances bancaires et éviter qu'elles ne contaminent d'autres établissements ⁽³⁾.

2.2.4 Le dernier élément des propositions consiste en une proposition, publiée le 10 juillet 2013, de **règlement** sur le MRU, accompagnée de dispositifs de soutien appropriés et efficaces.

2.3 Par ailleurs, on peut également rappeler les propositions que la Commission avait présentées en 2010 concernant l'harmonisation des systèmes nationaux de garantie des dépôts (SGD). Le dispositif de SGD entend immuniser les petits épargnants contre les effets des défaillances à concurrence de la première tranche de 100 000 euros de dépôt.

2.4 Le MRU devrait **fonctionner** de la manière suivante:

2.4.1 La BCE, en tant qu'autorité de surveillance, **signale** qu'une banque se trouvait en grave difficulté financière et qu'il doit être procédé à sa résolution.

2.4.2 Un **Conseil de résolution unique**, composé de représentants de la BCE, de la Commission européenne et des autorités nationales concernées, **prépare** alors la résolution de la banque.

2.4.3 Sur la base des recommandations du Conseil de résolution unique, ou de sa propre initiative, la **Commission décide** alors si la banque doit être soumise à une procédure de **résolution** et, dans l'affirmative, à quel moment elle doit l'être et elle **met en place un cadre** pour l'utilisation des instruments de résolution et du Fonds de résolution.

Définis dans la directive RRD et repris par le MRU, ces instruments comprennent:

— la cession des activités,

— l'établissement-relais,

— la séparation des actifs,

— le renflouement interne (instrument de renflouement).

2.4.4 Ce sont les autorités nationales de résolution qui, sous la supervision du Conseil de résolution unique, sont chargées de l'**exécution du plan de résolution**. Si une autorité nationale de résolution ne se conforme pas à ses décisions, le Conseil de résolution unique peut adresser directement des ordres exécutoires aux banques en difficulté.

2.5 Le **Fonds de résolution bancaire unique** qui est prévu est placé sous l'autorité du Conseil de résolution unique. Il doit garantir qu'un soutien financier à moyen terme soit disponible pendant la restructuration de la banque.

2.5.1 Il est commun à tous les pays concernés par le MRU. Son financement est assuré par tous les établissements financiers des États membres participants, qui y versent chaque année une contribution, sur une base a priori et indépendamment de l'existence ou de l'absence d'une mesure de résolution.

2.5.2 Le Fonds vise au premier chef à assurer la **stabilité financière**. Il n'a pas pour mission d'absorber des pertes ou de fournir des capitaux aux établissements soumis à une procédure de résolution. Il ne peut donc être considéré comme un fonds de sauvetage, pas plus qu'il ne constitue un fonds de garantie des dépôts, ni ne se substitue à ceux qui existent. Il a été conçu, en revanche, pour garantir l'efficacité des mesures de résolution bancaire.

3. Observations générales

3.1 Comme il a été souligné à plusieurs reprises depuis 2012, un cadre financier intégré ou "**union bancaire**" représente une pièce maîtresse dans les mesures d'intervention destinées à ramener l'Europe sur la voie de la reprise économique et de la croissance ⁽⁴⁾. D'autres dispositions, tout comme une coordination économique plus poussée, doivent également apporter une contribution en ce sens.

3.2 Auparavant, le **Comité** avait déjà attiré l'attention sur l'importance de l'union bancaire et fait observer qu'il était impossible de préserver de manière prolongée une zone dotée d'une monnaie unique mais constituée de 17 marchés financiers et obligataires, surtout lorsqu'une crise a dévoilé qu'elle était segmentée en autant de compartiments nationaux. L'union bancaire devient, dès lors, un **élément indispensable et prioritaire** pour mutualiser le risque, protéger les déposants, y compris par la procédure de liquidation, rétablir la confiance et réamorcer le financement des entreprises dans tous les États membres ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Cette observation vaut en particulier pour la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée "Feuille de route pour une union bancaire", la communication de la Commission "Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie - Lancer un débat européen", ainsi que le rapport des quatre présidents "Vers une véritable Union économique et monétaire".

⁽⁵⁾ JO C 271 du 19.9.2013, p. 8.

⁽³⁾ JO C 44 du 15.2.2013, p. 68.

3.3 De la même manière, le CESE avait déjà affirmé que la Commission devait présenter **dans les plus brefs délais un calendrier et des éléments précis concernant le MRU**, cette observation valant d'ailleurs également pour d'autres objectifs afférents, comme la gestion des éventuelles situations de crise dans le cadre d'actions partagées de surveillance, afin que l'union bancaire gagne en crédibilité et devienne une base commune pour l'ensemble du marché unique.

Entre-temps, il est apparu que le MSU et le règlement et la directive relatifs aux exigences de fonds propres (CRR/CRD IV) devraient commencer à fonctionner en 2014 et le RRD et le MRU, à partir de 2015. Il est donc indiqué que le Conseil adopte l'ensemble du train de mesures en temps utile.

3.4 En outre, le Comité a indiqué qu'il avait toute confiance quant à la capacité du mécanisme de résolution unique à assumer ultérieurement une mission complémentaire et à œuvrer utilement à gérer les situations de crise de manière coordonnée, tout en ajoutant que la surveillance et la résolution devaient aller de pair, étant donné que le but n'est pas ici qu'un État membre ait à supporter les effets d'une décision de dissoudre une banque prise au niveau européen et doive assumer le coût du remboursement des dépôts⁽⁶⁾.

3.5 Le projet de **directive RRD**, publié à la mi-2012, définit un cadre pour assurer une gestion préventive des crises bancaires dans les **États membres**, garantir la stabilité financière et alléger la pression sur les finances publiques.

3.6 Une fois entrée en vigueur, la directive RRD aboutira à **harmoniser jusqu'à un certain point** la législation nationale concernant la résolution des banques et la coopération entre les autorités qui en sont chargées, pour ce qui est de gérer les défaillances de banques, en particulier transnationales.

3.7 Le **MRU**, pour sa part, va plus loin: alors que la directive RRD ne débouche ni sur des **décisions uniformes en matière de résolution des défaillances**, ni sur l'emploi de **fonds levés au niveau de l'UE**, tel sera en revanche le cas en ce qui concerne le MRU, pour les États de la zone euro et ceux qui n'en font pas partie mais adhèrent au mécanisme.

3.8 Le **Comité se félicite** que le MRU prévoie l'instauration d'un **organe et d'un fonds européen**, qui constituent le complément logique et bienvenu du RRD et du MSU. La surveillance des banques et leur résolution seront ainsi menées au **même échelon de pouvoir**.

3.9 En effet, la directive **RRD** servira de **jeu de règles uniformes** pour la résolution bancaire dans l'ensemble du marché intérieur et, par conséquent, le MRU prend largement appui sur elle. Étant donné que le règlement à l'examen constitue le prolongement du RRD, il convient d'assurer la **bonne articulation** de ces deux réglementations et d'**éviter les incohérences** entre elles.

3.10 Le Comité juge également que pour parachever le marché intérieur, il est capital que **la directive RRD et le règlement MRU soient harmonisés de la manière la plus poussée possible**. Il faut viser à un maximum de cohérence de ladite directive. Dans un souci de créer les conditions de concurrence les plus équitables qui puissent être et d'appliquer les règles de manière cohérente, il importe que cette directive RRD soit **mise en œuvre de manière uniforme** dans les différents États membres. La mise en œuvre ultérieure du MRU devra également tenir compte, autant que faire se peut, des résultats des négociations touchant au RRD.

3.11 Dans la mesure où les propositions de règlement MRU se situent dans la logique du projet de directive RRD, on peut également rappeler les questions que le Comité avait soulevées à propos de ce texte, notamment quand il a demandé que **davantage de clarté** soit faite quant à certains instruments qui sont neufs et n'ont pas encore fait leurs preuves lors de crises systémiques⁽⁷⁾. En outre, il importe de prêter attention à la cohésion entre le règlement et la réglementation existante, de manière à garantir **toute clarté juridique**.

4. Observations spécifiques concernant le mécanisme de résolution

4.1 Il serait opportun de réaliser des progrès rapides concernant le cadre général de l'union bancaire, afin de pouvoir surmonter la compartimentation actuelle des marchés financiers et de contribuer à rompre le lien actuel entre les finances publiques et le secteur bancaire.

4.2 Le Comité réaffirme qu'il s'impose d'aboutir aussi promptement que possible en matière de **redressement et de résolution des banques** à un **cadre harmonisé**, qui devrait comprendre des réglementations transnationales fortes, afin de préserver l'intégrité du marché unifié. Le **MRU constituant un complément indispensable** de ce dispositif, les textes actuellement présentés doivent également être salués.

4.3 La **mise en œuvre du MRU**, quant à elle, doit trouver un appui et être logée dans un **cadre totalement harmonisé régissant le redressement et la résolution des banques**, qui offre un encadrement de base pour résoudre les défaillances bancaires dans toute l'UE.

4.4 Le MRU ne peut se limiter à n'offrir qu'un cadre unique pour la résolution des banques défaillantes au sein de l'union monétaire et instaurer ainsi des conditions de concurrence équitables à ce niveau mais doit également **constituer un instrument** aussi simple que possible, **efficace et agissant, susceptible d'être mobilisé avec toute la célérité voulue**, à l'échelle tant nationale que transnationale dès lors qu'en survient la nécessité et, en particulier, dans les situations d'urgence.

4.5 Pour ce qui est du **Conseil de résolution unique**, les enjeux déterminants résident dans son indépendance, son expertise et le contrôle démocratique qui s'exercent sur lui. Il doit pouvoir s'appuyer sur une **base juridique solide** et, dans ses décisions, est également soumis à une obligation de rendre des

⁽⁶⁾ JO C 11 du 15.1.2013, p. 34.

⁽⁷⁾ JO C 44 du 15.2.2013, p. 68.

comptes, d'assurer transparence et **contrôle démocratique** et de sauvegarder les droits des institutions de l'Union. Ses **compétences** doivent être **clairement délimitées** par rapport aux instances de surveillance et il convient par ailleurs que sa composition reflète de manière soigneusement équilibrée la répartition des différentes parties prenantes nationales et des intervenants européens. Le Conseil et ses membres doivent disposer de l'expertise nécessaire dans les domaines couverts.

4.6 Il y a lieu de considérer que son **instauration** représente une **étape capitale** pour la poursuite du processus d'émergence de l'union bancaire et du MRU. Il faut néanmoins se garder de perdre de vue la perspective, plus vaste, de la mise en place du MSU et du RRD et vraisemblablement serait-il préférable de ne pas anticiper sur les réalisations en la matière.

5. Observations spécifiques concernant les dispositifs de financement

5.1 Le **Fonds de résolution bancaire** doit garantir qu'un soutien financier à moyen terme soit disponible pendant la restructuration de la banque. Le Comité affirme une fois de plus que la Commission déploie des efforts louables lorsqu'elle s'emploie à établir un dispositif européen de règlements financiers, parmi lesquels figure le MRU. Un tel système garantit que toutes les institutions de tous les États membres sont régies, sur un pied d'égalité, par des règles de financement des procédures de résolution d'une égale efficacité; pareille assurance est bénéfique pour chacun de ces pays comme pour le marché financier unique, en ce qu'il procure davantage de stabilité et des conditions de concurrence égales⁽⁸⁾. De la même manière, la protection des petits épargnants grâce au système de garantie des dépôts (SGD) mérite vraisemblablement de retenir l'attention.

5.2 Le Comité approuve dès lors que le **mécanisme de résolution unique** soit **soutenu** par un dispositif de financement spécifique. Si la résolution bancaire doit être financée au premier chef par l'instrument de renflouement, afin d'obtenir que les actionnaires et les autres créanciers supportent les premières pertes, ainsi que par les autres instruments prévus par le règlement, il convient dès lors que le mécanisme de résolution unique soit assorti d'un **fonds unique** qui ait pour objectif de sectionner le lien entre les pouvoirs publics et le secteur bancaire.

5.3 Le Comité demande que soit **rapidement éclaircie** la question de la **base juridique** du Fonds, y compris pour ce qui est des interrogations quant à l'éventuelle nécessité de procéder à une modification du traité.

5.4 Dès que les clarifications requises sur ces points seront disponibles, il conviendrait de **s'atteler à la création** du Fonds, sans toutefois anticiper sur les développements et les réalisations à effectuer au plan du MSU et du RRD.

5.5 L'instauration d'un dispositif unique lance également d'**importants défis** et il faut veiller à en éviter ou en limiter d'entrée de jeu, autant que possible, les effets indésirables, ainsi qu'à en avoir résolu au préalable tous les problèmes, tels que celui de l'aléa moral, pour ne citer que cet exemple.

5.6 Même s'il n'intervient qu'à un stade ultérieur, entre deux dispositifs et, en particulier, après les mesures de renflouement, et que ses ressources ne peuvent être engagées que pour des fins spécifiques, il importe néanmoins que le **Fonds** ait une taille **suffisante** et que **tous les établissements financiers** soient tenus d'y **contribuer**.

5.7 Au moment de déterminer le **niveau d'intervention** du Fonds, il conviendra de tenir **compte** de l'**encadrement prudentiel renforcé** déjà en place, des règles préventives et du rôle des plans de redressement et de résolution destinés à éviter les crises, des exigences accrues en matière de capitaux propres et des nouveaux mécanismes de résolution, dont l'instrument de renflouement, et des **autres dispositions visant à redresser le secteur financier**. Ces mesures et outils ont déjà pour visée de réduire la probabilité d'un effondrement bancaire. Le Comité réitère dès lors, à propos du MRU, la position qu'il avait adoptée concernant le RRD, notamment concernant la nécessité qu'il soit possible, après un laps de temps défini, de revoir les **critères établis pour fixer a priori** les contributions des banques⁽⁹⁾.

5.8 Pour les mêmes raisons et afin d'éviter des conséquences dommageables pour les citoyens et les entreprises, il conviendra de prêter dûment attention aux **éventuelles duplications de coûts** que les **banques** pourraient avoir à supporter du fait de la double structure où, en matière de résolution, des autorités nationales voisinent avec une autre, européenne.

Bruxelles, le 17 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ JO C 44 du 15.2.2013, p. 68.

⁽⁹⁾ JO C 44 du 15.2.2013, p. 68.

Avis du Comité économique et social européen sur le «Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la valeur ajoutée des stratégies macrorégionales»

COM(2013) 468 final

(2014/C 67/11)

Rapporteur: **M. Etele BARÁTH**

Corapporteur: **M. Stefano MALLIA**

Le 3 juillet 2013, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

"Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions concernant la valeur ajoutée des stratégies macrorégionales"

COM(2013) 468 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 4 octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16. et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Introduction

1.1 En avril 2011, le Conseil a invité la Commission européenne à préciser les principes d'élaboration des stratégies de l'UE pour la région de la mer Baltique (ci-après "stratégie pour la Baltique") et pour la région du Danube (ci-après "stratégie pour le Danube"), à évaluer la valeur ajoutée de ces dernières et à présenter un rapport au Conseil et au Parlement européen avant juin 2013. En décembre 2012, le Conseil européen a demandé à la Commission européenne de présenter une stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne avant la fin de 2014, en fonction des résultats de cette évaluation.

1.2 À l'invitation de la Commission européenne, le Comité économique et social européen a élaboré un avis sur le rapport concernant "la valeur ajoutée des stratégies macrorégionales", préparé dans le cadre défini ci-dessus.

1.3 Logiquement, le présent avis du CESE ne s'étendra pas à l'élaboration de stratégies macrorégionales pour la côte atlantique ⁽¹⁾ et la région méditerranéenne ⁽²⁾, ni aux propositions du Comité en la matière.

2. Constatations et conclusions

2.1 Le CESE approuve les principales conclusions formulées dans le rapport.

⁽¹⁾ Avis du CESE sur le thème "Définir une stratégie maritime pour la région atlantique", JO C 229 du 31.7.2012, p. 24.

⁽²⁾ Avis du CESE sur le thème "Vers une stratégie macrorégionale de l'UE en faveur du développement de la cohésion dans le bassin méditerranéen" (non encore publié au Journal officiel).

2.1.1 La notion de macrorégion, reposant sur un principe ascendant, peut véritablement répondre aux défis qui se posent aux régions. Les principes appliqués dans le cadre des deux expériences de stratégies macrorégionales menées à ce jour en Europe se sont avérés excellents comme outils permettant d'accroître la cohésion et la convergence sociale, économique et territoriale.

2.1.2 La perspective macrorégionale, à la fois au sens politique, environnemental et socioéconomique, peut constituer un outil précieux de renforcement de la coopération entre les États ou régions européennes, d'apaisement des aspirations nationalistes pour tendre au consensus social, au respect et à l'acceptation mutuels, et de contribution, par la création d'une valeur ajoutée européenne pour les communautés d'intérêts, à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020.

2.1.3 Les stratégies macrorégionales peuvent être des instruments utiles pour combler les lacunes en matière de communication et informer la population. La population des localités et régions concernées et les entreprises doivent être mieux informées à propos des programmes et projets en cours.

2.1.4 Le développement d'une réflexion stratégique commune dans les deux macrorégions, la mise en place de relations institutionnelles et la planification plus créative sont de bons exemples des premiers succès de la coopération macrorégionale d'égal à égal, la nouvelle touche politique européenne. Les nouveaux projets et initiatives ainsi que les succès rencontrés, "au-delà de la simple impression", par l'action commune, justifient les efforts fournis conjointement par les acteurs socioéconomiques au sein des régions.

2.1.5 Le CESE approuve les principaux enseignements dégagés dans le rapport:

- un nombre inférieur de priorités serait préférable;
- un engagement politique fort s'impose;
- davantage de sources de financement disponibles sont nécessaires;
- le renforcement des connaissances administratives (gestion, organisation) est une question essentielle;
- il est tout à fait indispensable de mesurer et d'évaluer les résultats d'un point de vue quantitatif et qualitatif;
- il convient de réduire la charge administrative.

2.2 Le CESE attire l'attention sur le fait que la coopération macrorégionale s'inscrit dans le cadre de la consolidation de la démocratie dans l'UE et du renforcement des initiatives émanant de la base. Il s'agit d'un catalyseur positif, qui défend et complète les valeurs fondamentales de l'UE.

2.3 Le CESE reconnaît la rigueur de la méthodologie utilisée dans le rapport ainsi que le bien-fondé de l'évaluation approfondie, eu égard en particulier au manque de maturité de la méthode d'analyse des stratégies macrorégionales et à l'absence d'indicateurs statistiques spécifiques.

2.4 Le CESE approuve les conclusions du Conseil de juin 2012, selon lesquelles il convient d'approfondir le marché intérieur et de développer la compétitivité de l'UE. Il est regrettable que le Conseil, au-delà des principes généraux – intégration, coordination, coopération, gouvernance à niveaux multiples, partenariat – ne contribue pas à la réalisation des stratégies macrorégionales au moyen d'instruments de fond supplémentaires.

2.5 Le CESE attire l'attention sur l'avis des experts selon lequel le principal problème est l'absence de cohérence entre la volonté politique décentralisée et le financement.

2.6 La priorité à accorder à la durabilité (cf. les croissances "bleue" et "verte") et au développement de l'infrastructure découle naturellement de la réflexion macrorégionale. Elle est génératrice de valeur ajoutée européenne.

2.7 Dans l'immédiat et à court terme, c'est toutefois des activités économiques que l'on peut attendre une augmentation de la "valeur ajoutée européenne", grâce à la croissance du PIB et de l'emploi.

2.8 De l'avis du CESE, la règle des "trois non" est déjà obsolète: des ressources sont prévues dans le cadre des perspectives financières à moyen terme 2014-2020, un système administratif et institutionnel pour faciliter la gestion est mis en place et le cadre stratégique commun contient la réglementation nécessaire. Dans l'intérêt du renforcement de l'innovation, du soutien des PME, de la mise en réseau et de l'accroissement de l'emploi, il conviendrait de faire preuve d'une plus grande compréhension envers le passage à un principe de "trois oui" pour les stratégies macrorégionales lors de l'appréciation de la politique d'aide.

2.9 Il y a lieu d'accorder la priorité à la stratégie macrorégionale lors de la période de programmation européenne 2014-2020, en intégrant le "nouveau" modèle de coopération territoriale dans l'accord de partenariat et les programmes opérationnels (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP) et en mettant spécifiquement l'accent sur la notion de "développement macrorégional mené par les acteurs locaux", qui présente les caractéristiques suivantes:

- il se concentre sur des domaines spécifiques;
- il est mené par les acteurs locaux, à savoir des groupes d'action macrorégionaux composés de représentants des milieux économiques et sociaux, publics et privés;
- il s'effectue sur la base de stratégies intégrées et multisectorielles de développement local;
- il tient compte, dans sa conception, des besoins et du potentiel macrorégionaux.

2.10 Le "développement macrorégional mené par les acteurs locaux":

- encouragera les communautés macrorégionales à développer des approches ascendantes dans les cas où il est nécessaire de relever des défis impliquant des mutations structurelles;
- renforcera les capacités locales et stimulera l'innovation (y compris l'innovation sociale), l'esprit d'entreprise et la capacité au changement en encourageant le développement et la découverte du potentiel inexploité au sein des communautés et territoires;
- contribuera à la gouvernance à niveaux multiples en offrant aux communautés macrorégionales la possibilité de participer pleinement à la préparation de la mise en œuvre des objectifs de l'UE dans tous les domaines.

2.11 Le CESE pourrait envisager de préparer, de sa propre initiative, une analyse globale de l'importance future des stratégies macrorégionales pour l'Europe et rédigera une proposition relative à l'ajustement de ces stratégies afin de mettre au point une pratique européenne uniforme de développement.

3. Résultats

3.1 Le rapport de la Commission constate que selon les rapports sur la mise en œuvre des stratégies pour la Baltique et le Danube, les stratégies macrorégionales ont permis la concrétisation de nouveaux projets et accéléré la réalisation des projets transnationaux existants. Les stratégies ont facilité la mise en réseau et ont également permis de lancer des initiatives conjointes dans les régions concernées. Les projets "phare" peuvent être à la fois d'excellents éléments moteurs et des projets exemplaires pour les macrorégions.

3.1.1 La stratégie pour la Baltique, en tant que première stratégie macrorégionale servant d'exemple, avec ses trois grands objectifs et ses 15 priorités, a délimité dès le début avec un degré élevé de certitude les domaines pouvant constituer les principaux objectifs de la coopération régionale tout en contribuant efficacement à l'application des politiques spécialisées et des politiques horizontales européennes.

3.1.2 Le développement du secteur maritime, le renforcement des liens régionaux, l'investissement dans l'avenir de l'être humain et en faveur de la croissance économique sont à ce jour les domaines cibles qui ont contribué à l'élaboration d'autres approches de développement de macrorégions.

3.2 La stratégie pour le Danube, deuxième stratégie macrorégionale à avoir été adoptée et qui comporte quant à elle quatre grands objectifs et 11 priorités, concentre bien, tout en les enrichissant, la réflexion régionale et les domaines d'action commune.

3.2.1 Comme pour les domaines thématiques de la stratégie pour la Baltique, les priorités en matière d'environnement et d'infrastructures dominant (liaisons entre les régions, protection de l'environnement, renforcement des régions), mais les propositions et les projets liés à l'amélioration de la prospérité économique et sociale reflètent les intentions politiques de se conformer à la stratégie Europe 2020.

3.3 Dans plusieurs études, le CESE approuve les efforts fournis par l'Union pour que les ressources disponibles soient utilisées de la manière la plus efficace et efficiente possible. Il convient à cette fin d'harmoniser les instruments et de renforcer les actions communes. Une exigence naturelle est le recours à des ressources "extérieures". Dans ce domaine également, les initiatives macrorégionales ont produit de nouveaux résultats. (Citons à cet égard l'exemple du Bade-Wurtemberg ou la coordination des fonds de capital-risque mentionnés dans le rapport.)

3.4 Tant les deux stratégies à l'examen que les avis d'initiative adoptés jusqu'à présent par le CESE, en particulier sur les stratégies macrorégionales pour la région méditerranéenne et la côte atlantique, ont relevé l'importance de la coopération politique et économique avec les pays tiers, et ont attiré l'attention sur les possibilités de réduction des nombreux risques en matière de politique de sécurité, la résolution des problèmes liés à l'immigration irrégulière, etc.

3.5 Le CESE insiste fortement sur l'importance cruciale des accords de partenariat en préparation ou en négociation. Il y a lieu d'exiger la représentation du contexte macrorégional, une coordination appropriée avec les partenaires sociaux, l'harmonisation "horizontale", entre les pays et les régions, des propositions et des projets figurant dans chaque programme opérationnel, et la participation active des milieux économiques et sociaux et de la société civile à ceux-ci.

4. Propositions

4.1 Le CESE estime qu'il est indispensable et possible d'élargir et d'approfondir les principes adoptés.

4.2 Il serait erroné de traiter les macrorégions comme un phénomène purement géographique: il convient de prendre également en compte les relations sociales, économiques et historiques complexes.

4.3 La formulation de "défis communs" ainsi que d'une "coopération accrue" à des fins de cohésion réduit la possibilité d'interprétation fonctionnelle de la macrorégion au-delà de ses frontières, ainsi que son impact sur les processus paneuropéens de développement et de cohésion.

4.4 La notion de "valeur ajoutée" en relation avec les macrorégions n'a pas été définie dans le rapport. Selon le CESE, la valeur ajoutée dans le cas des stratégies macrorégionales ne peut que se référer à la valeur que les régions ou les États membres agissant seuls ne peuvent créer, sinon au prix d'investissements plus importants ou d'une efficacité moindre.

4.5 Si l'énonciation du principe des "trois non" était compréhensible à l'époque, il ne fait aucun doute que celui-ci entraîne aujourd'hui une probabilité d'abandon de la valeur ajoutée européenne, alors que la reprise reste fragile et doit être consolidée.

4.6 La situation actuelle des stratégies macrorégionales reflète l'approche européenne selon laquelle les instruments et les ressources disponibles dans chaque région pourraient être plus efficaces grâce à une coopération et une coordination appropriées sur le territoire des États membres et des régions participantes (la Commission européenne jouant à cet égard un rôle plutôt effacé). La valeur ajoutée européenne au niveau des macrorégions s'en trouve accrue.

4.7 Selon le CESE, il est probable que la valeur ajoutée paneuropéenne pouvant être générée au niveau des macrorégions soit sensiblement augmentée grâce au développement d'instruments supplémentaires, à l'amélioration de la capacité juridique et institutionnelle, et à la mise en place de ressources additionnelles.

4.8 Dans le cadre de l'évaluation des scénarios de développement de l'Union européenne jusqu'en 2020 et de certaines de leurs propositions d'intérêt européen, comme, par exemple, les objectifs et les fonds distincts du mécanisme pour l'interconnexion en Europe, il y a lieu de demander des comptes à tous les niveaux pour chaque "valeur ajoutée" créée, chaque fois qu'un investissement ou un développement se produit grâce à l'utilisation de fonds européens.

4.9 L'élargissement de tels instruments au niveau macrorégional est une condition essentielle à la réalisation de la stratégie Europe 2020.

4.10 Le CESE est d'avis que l'élargissement des cadres politique, institutionnel, juridique et financier, en plus du contrôle de la "valeur ajoutée européenne":

- contribuerait à accélérer le processus de sortie de crise;
- en ce qui concerne l'avenir de l'Europe, permettrait, dans le cadre du contrôle des réformes institutionnelles et de la réglementation, de surveiller de près dans quelle mesure les dispositions prises par chaque État membre respectent la logique européenne et sont conformes aux principes de la "valeur ajoutée", même si le développement ou l'investissement en question n'a pas été réalisé directement grâce à des fonds européens,
- pourrait produire une importante valeur supplémentaire dans l'intérêt de la croissance et de la création d'emplois.

4.11 Le CESE est d'avis que la consolidation de la gouvernance politique et axée sur le développement dans les champs d'action des stratégies macrorégionales revêt une importante "valeur ajoutée" européenne, et que l'on peut supposer que les tensions politiques plus ou moins fortes entre les fédéralistes et les "nationalistes" qui, jusqu'à présent, n'ont cessé de marquer, par vagues successives, l'histoire de l'Union européenne, pourraient être compensées par le renforcement d'un niveau intermédiaire de coordination et de coopération.

4.12 Le CESE estime qu'il doit être possible de penser les macrorégions de manière fonctionnelle. Les développements et autres mesures transfrontières d'intérêt européen y renforceraient, par le biais de réseaux novateurs, la croissance de l'Union et, partant, sa cohésion.

4.13 Le CESE propose que des progrès soient réalisés au niveau politique en ce qui concerne le traitement des macrorégions. En principe, c'est le Conseil qui décide du soutien aux initiatives émanant de la base ainsi que de l'aide "latérale" et "descendante" future que leur apportent toutes les institutions. De manière générale, sur la base des enseignements tirés à ce jour, les domaines (fonctions) suivants sont envisageables:

- a) Recherche, éducation, enseignement des langues, coopération en matière de culture et de santé.
- b) Coopération dans le domaine de l'énergie, de la protection de l'environnement, de la logistique, des transports, des services publics (eau, eaux usées, déchets).
- c) Planification conjointe des organismes publics, institutions régionales et collectivités territoriales.
- d) Renforcement de la participation de la société civile et des ONG.
- e) Coopération en matière de sécurité et de migration.

f) Renforcement pratique de la concurrence sur le marché (coopération concrète sur le marché de l'emploi, soutenant les PME ou produisant des fonds de développement).

g) Coopération dans le domaine statistique.

4.14 Les stratégies macrorégionales peuvent apporter une contribution précieuse à la coopération transfrontalière entre les villes, à la mise en réseau des pôles technologiques et au développement plus rapide de l'innovation.

4.15 Il s'agit pour la plupart de domaines dans lesquels principalement les initiatives émanant de la base sont justifiées, et où les conseils économiques et sociaux nationaux peuvent jouer un rôle accru. Le rapport n'évoque pas l'importance de la participation des milieux économiques et sociaux et des concertations.

5. Travaux futurs

5.1 Le CESE convient que les participants aux stratégies macrorégionales doivent considérer que ces dernières relèvent de la responsabilité horizontale de leurs gouvernements.

5.2 Le CESE considère que les tâches de nature administrative doivent être réduites au minimum et que la Commission européenne doit élaborer et proposer de nouvelles méthodes pour assurer la participation du public, par exemple au moyen d'outils de démocratie électronique. Il est primordial d'intensifier la participation tant au niveau de la préparation qu'à celui de la mise en œuvre.

5.3 Il y a lieu d'adhérer au principe selon lequel les objectifs macrorégionaux doivent être intégrés dans tous les accords de partenariat et programmes opérationnels.

5.4 La Commission européenne devrait soutenir l'application des bonnes pratiques en ce qui concerne les instruments de programmation actuels, également dans le cas des macrorégions en préparation ou en discussion.

5.5 Selon le CESE, le manque de capacités de gestion ne peut être comblé que s'il est démontrable que cette démarche est dans l'intérêt d'une utilisation efficace des ressources.

5.6 Le CESE juge nécessaire d'introduire des mesures et des indicateurs réalistes pour assurer le suivi des progrès, mais la participation active de la Commission et d'autres institutions européennes est indispensable, en particulier pour l'élaboration de l'indicateur de la valeur ajoutée, compte tenu de ses multiples facettes.

5.7 Le CESE approuve le renforcement de l'approche ascendante, qui s'est jusqu'à présent avérée fructueuse, mais estime souhaitable d'associer plus intensément les partenaires économiques, environnementaux, sociaux et locaux et de nouer des relations "horizontales" avec les macrorégions nouvellement constituées.

5.8 Le CESE est d'avis qu'il convient d'accélérer la mise en œuvre des systèmes de gestion des stratégies et de viser non seulement la préservation de leur spécificité, mais aussi leur extension.

5.9 Le CESE propose d'envisager que la Commission européenne, lors de l'élaboration de nouvelles formes de gestion, défende également une option qui pourrait aboutir à la mise en place, sur le territoire de l'UE, d'une gestion "de niveau intermédiaire", macrorégionale et axée sur le développement.

5.10 Les initiatives macrorégionales comportent fondamentalement deux dimensions, l'une transnationale, l'autre européenne. Selon le CESE, l'attention était jusqu'à présent concentrée exclusivement sur la coopération et la coordination entre les différents pays. L'une des conclusions les plus importantes du rapport est qu'il serait tout à fait bienvenu que des efforts soient faits afin que les actions communes soient dotées d'une dimension européenne et produisent de ce fait une valeur ajoutée européenne.

5.11 De l'avis du CESE, les initiatives macrorégionales dotées d'une dimension européenne, si elles disposent d'un soutien approprié, peuvent contribuer à l'amélioration de la crédibilité politique de l'Union et à la mise en place d'une pratique nouvelle de développement grâce à la participation accrue de la société.

5.12 La question se pose à nouveau de savoir si les engagements politiques pris au niveau européen et à développer au niveau local ne pourraient pas être complétés par des engagements macrorégionaux à mettre en œuvre au niveau européen. La "coopération accrue" évoquée par la Commission peut également y faire référence.

5.13 La Commission européenne constate à juste titre que les stratégies macrorégionales et les stratégies fondées sur les bassins maritimes répondent à des aspirations similaires, mais ce point reflète bien les divisions internes à la Commission et les risques liés à la fragmentation des stratégies. Il n'est pas possible de présenter les éléments de "stratégie maritime" comme des éléments macrorégionaux si les composantes telles que l'infrastructure des côtes maritimes ou océaniques, l'urbanisation, la production, etc. ne sont ou ne peuvent pas être mises en rapport avec les missions liées aux capacités ou aux dangers maritimes ou océaniques qui revêtent une certaine importance du point de vue de la production et de la protection.

5.14 Il convient d'approuver sans réserve les conclusions du rapport selon lesquelles il existe d'autres possibilités inexploitées. En revanche, la position selon laquelle une expansion et la

consolidation des actions sont possibles "mais sans l'engagement de la Commission ou fondée[s] plus exclusivement sur un programme transnational" n'est pas acceptable.

5.14.1 Il s'agit là du seul point de l'évaluation où la Commission européenne indique explicitement ne pas souhaiter participer à l'élaboration ou à la mise en œuvre des stratégies macrorégionales ni y jouer le moindre rôle, alors même qu'elle estime que plusieurs paradigmes peuvent encore être développés et mis en œuvre. Cela dit, le document n'apporte aucune précision quant à la nature de ces paradigmes!

5.15 Le CESE invite la Commission à continuer à jouer un rôle de premier plan dans le développement et la mise en œuvre des stratégies macrorégionales. Le CESE invite également le Conseil à doter la Commission des outils et ressources nécessaires pour lui permettre d'assumer correctement ce rôle.

5.16 La notion de programme transnational montre que les programmes présentant une valeur ajoutée européenne peuvent obtenir un certain soutien, sans sortir du cadre des "trois non", par exemple ceux visant à un meilleur respect des dispositions relatives à la protection de l'environnement, un renforcement des investissements dans la connectivité à l'échelle de l'UE ou une masse critique permettant d'innover.

5.17 Le rapport ne contient pas la moindre information sur la manière d'exploiter la valeur ajoutée européenne, son évaluation, la forme d'utilisation des résultats et les autres incitations.

5.18 Les éléments résumés de manière étonnamment brève dans les "Conclusions" méritent selon le Comité d'être largement complétés pour répondre aux exigences posées par le titre. La question de la "gouvernance" est bien sûr importante, puisque c'est finalement à l'Union européenne qu'il appartient de prendre les décisions concernant les questions générales de gouvernance.

5.19 La perspective macrorégionale, à la fois au sens politique, environnemental et socioéconomique, peut constituer un outil précieux de renforcement de la coopération entre les États ou régions européennes, d'apaisement des aspirations nationalistes pour tendre au consensus social, au respect et à l'acceptation mutuels, et de contribution, par la création d'une valeur ajoutée européenne pour les communautés d'intérêts, à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020.

5.20 Les stratégies macrorégionales peuvent être des instruments utiles pour combler les lacunes en matière de communication et informer la population. La population des localités et régions concernées et les entreprises doivent être mieux informées à propos des programmes et projets en cours.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal»

COM(2013) 348 final — 2013/0188 (CNS)

(2014/C 67/12)

Rapporteur: **M. DANDEA**

Le 27 juin 2013, le Conseil a décidé, conformément à l'article 115 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal

COM(2013) 348 final — 2013/0188 (CNS).

La section spécialisée "Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 142 voix pour, 2 voix contre et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE salue la proposition de directive⁽¹⁾ modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal (EAI) et considère qu'elle constitue un pas important vers la mise en œuvre du plan d'action pour renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales⁽²⁾.

1.2 Pour le Comité, la proposition à l'examen ne peut être dissociée d'autres initiatives et évolutions européennes et internationales visant à favoriser un meilleur échange d'informations entre administrations fiscales, telles que l'élargissement de la directive européenne sur l'épargne de 2005, la réglementation FATCA, pour laquelle plusieurs pays européens ont cherché à conclure un accord bilatéral avec les États-Unis, afin notamment de préserver leurs droits, et la directive existante relative à l'échange automatique des données, que l'on cherche aujourd'hui à élargir.

1.3 Étant donné que les activités de fraude et d'évasion fiscales entraînent chaque année une perte de plusieurs milliards d'euros pour les États membres, le CESE estime justifiée la proposition de la Commission visant à accélérer la mise en application de certaines dispositions de la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'EAI.

1.4 La Commission propose d'ajouter cinq nouvelles catégories à la liste des catégories de revenu visées par l'EAI. Le CESE est favorable à cette inclusion, dans la mesure où ces catégories sont plus susceptibles d'être affectées par le phénomène de fraude fiscale que celles qui figurent déjà dans la directive.

1.5 Étant donné que la fraude et l'évasion fiscales constitue un phénomène d'ampleur mondiale, il est impossible de les combattre uniquement au niveau de l'UE. Par conséquent, le CESE encourage la Commission et les États membres à intensifier leurs efforts de négociation, dans le cadre de l'OCDE ou d'autres structures mondiales, afin de donner à l'EAI un statut de norme internationale.

1.6 Il insiste en particulier pour que les États membres s'assurent que la future norme internationale relative à l'EAI prenne en compte les prescriptions juridiques, l'expérience et l'expertise de l'UE dans ce domaine et il invite par ailleurs les États membres à adopter une position coordonnée à cet effet afin que le point de vue européen pèse davantage dans le cadre des discussions internationales.

1.7 S'agissant de ces initiatives internationales et européennes, le Comité estime en outre qu'il y a lieu de chercher à établir les conditions de concurrence les plus larges possible avec le maximum de pays possible afin d'éviter autant que faire se peut d'éventuelles conséquences néfastes pour l'Union, qu'elles soient économiques ou d'une autre nature.

1.8 Dans un souci de simplicité et d'efficacité, du point de vue des économies qui pourront être réalisées mais aussi au bénéfice de toutes les parties concernées, le CESE juge qu'il est nécessaire de s'efforcer d'harmoniser les différents systèmes d'échange d'informations propres à chaque initiative afin de parvenir à un système unique. Tel devrait au moins être le cas à l'échelon européen. Du reste, les règles applicables sous-jacentes doivent être claires, sans équivoque et proportionnées au regard des objectifs poursuivis.

⁽¹⁾ COM(2013) 348 final.

⁽²⁾ COM(2012) 722 final.

1.9 Le CESE appelle les États membres à prévoir les ressources humaines, technologiques et financières qui sont requises pour garantir la mise en œuvre de l'EAI, compte tenu de la complexité et de l'ampleur des informations qui feront l'objet d'un transfert entre États membres dès 2015. La formation des fonctionnaires qui seront chargés de gérer l'échange d'informations doit constituer une priorité.

1.10 Afin de garantir l'efficacité des nouveaux instruments de lutte contre les infractions fiscales, le CESE considère que tant la Commission que les États membres doivent intensifier leurs efforts en vue de simplifier et d'harmoniser la législation fiscale.

2. Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/CEE

2.1 Considérant l'aggravation que les phénomènes de fraude et d'évasion fiscales ont connue ces dernières années, ainsi que leur forte incidence sur les recettes fiscales des États membres, qui perdent chaque année plusieurs milliards d'euros, la Commission a élaboré le projet de directive à l'examen afin de modifier certaines dispositions de la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal.

2.2 La proposition de la Commission a pour objectif d'étendre le champ d'application de l'EAI au sein de l'UE au-delà de celui qui est prévu dans le dispositif actuel.

2.3 La Commission propose de modifier l'article 8 de la directive afin d'introduire de nouvelles catégories de revenu qui relèveront de l'EAI, d'éliminer le critère de seuil en dessous duquel un État membre peut ne pas souhaiter recevoir d'informations en provenance des autres et d'accélérer la mise en application des dispositions du texte actuel concernant l'extension de l'échange automatique des informations.

2.4 Les nouvelles catégories de revenu qui feront l'objet de l'EAI sont les **dividendes**, les **plus-values**, **tout autre revenu provenant d'actifs détenus sur un compte financier, tout montant pour lequel l'établissement financier est l'obligé ou le débiteur, y compris les rachats, et, enfin, les soldes des comptes**. Les États membres devront transmettre les informations relatives à ces revenus à partir de 2015.

2.5 Compte tenu des consultations menées avec les États membres, la Commission propose de supprimer le seuil en dessous duquel les États membres peuvent actuellement choisir de ne pas recevoir un certain type d'informations, en faisant observer que cette condition n'est pas pratique et que les États membres sont tous favorables à sa suppression.

2.6 En ce qui concerne les nouvelles catégories de revenu qui feront l'objet de l'EAI, la Commission ne maintient pas la **condition de disponibilité des données** qui est actuellement appliquée aux catégories de revenu concernées par le premier

paragraphe de l'article 8. Cette approche accélère l'extension et la mise en œuvre du système obligatoire d'échange automatique d'informations.

2.7 La proposition de la Commission va dans le sens de l'initiative de certains États membres de conclure des accords avec les États-Unis au titre de leur loi sur la conformité fiscale des comptes étrangers (FATCA), qui les oblige à offrir une coopération plus étendue au sens de l'article 19 de la directive relative à la coopération administrative avec les autres États membres.

3. Observations générales

3.1 Le projet de directive à l'examen constitue l'une des mesures énoncées dans le plan d'action visant à renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales⁽³⁾, que la Commission a présenté à la fin de l'année 2012, à la demande du Conseil européen. Dans son avis afférent⁽⁴⁾, le CESE avait salué la présentation dudit plan et exprimé son soutien à la Commission dans sa lutte contre ces pratiques qui affectent le marché intérieur.

3.2 Chaque année, les États membres perdent des milliards d'euros du fait de la fraude et de l'évasion fiscales. Parce qu'elles érodent l'assiette fiscale et obligent ainsi les États membres à augmenter le niveau des taxes, le CESE estime que la fraude⁽⁵⁾ et l'évasion⁽⁶⁾ fiscales sont non seulement illégales mais constituent également une pratique immorale; qui a une incidence grave sur le fonctionnement du marché intérieur et crée des distorsions dans l'équité des systèmes fiscaux vis-à-vis des contribuables.

3.3 La fraude et l'évasion fiscales constituant des problèmes d'ampleur mondiale, les mesures qui visent à les combattre au sein du marché intérieur doivent être complétées par des accords au niveau de l'OCDE, du G8, du G20 et d'autres organes afin de faire de l'EAI une norme internationale. Le CESE salue les efforts de certains États membres qui ont déjà conclu des accords avec les États-Unis au titre de la loi FATCA. Conformément à l'article 19 de la directive relative à la coopération administrative, ces accords permettront aux États membres qui le souhaitent de renforcer leur coopération dans le domaine de l'échange automatique d'informations. Le CESE se félicite toutefois que la proposition visant à étendre l'échange obligatoire d'informations offre aux États membres une base juridique européenne uniforme, qui garantira une sécurité juridique et des conditions équitables tant pour les autorités compétentes que pour les opérateurs économiques. Il considère par ailleurs important que la future norme internationale relative à l'EAI prenne en compte les prescriptions légales, l'expérience et l'expertise de l'UE dans ce domaine.

⁽³⁾ Idem.

⁽⁴⁾ JO C 198, du 10 juillet 2013, p. 34.

⁽⁵⁾ La fraude fiscale est une forme de contournement délibéré de l'impôt, qui est généralement punie pénalement. Elle englobe les situations dans lesquelles de fausses déclarations sont effectuées ou de faux documents sont produits de manière intentionnelle (définition extraite du document COM(2012) 351 final).

⁽⁶⁾ L'évasion fiscale désigne généralement des mécanismes illicites par lesquels l'assujettissement à l'impôt est caché ou ignoré, c'est-à-dire que le contribuable paie moins d'impôts que ce qu'il est légalement tenu de payer, en dissimulant des revenus ou des informations aux autorités fiscales (définition extraite du document COM(2012) 351 final).

3.4 La haute complexité des systèmes fiscaux des États membres et les fortes différences qui les séparent peuvent s'avérer des obstacles significatifs pour la mise en œuvre de l'EAI. Le CESE estime que pour garantir un fonctionnement effectif et efficace des nouveaux instruments de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, la Commission et les États membres doivent intensifier leurs efforts visant à simplifier et à harmoniser la législation fiscale.

4. Observations spécifiques

4.1 Dans son projet de directive, la Commission souhaite étendre l'EAI à cinq nouvelles catégories de revenu: les dividendes, les plus-values, tout autre revenu provenant d'actifs détenus sur un compte financier, tout montant pour lequel l'établissement financier est l'obligé ou le débiteur, y compris les rachats, et, enfin, les soldes des comptes. Le CESE est favorable à l'inclusion de ces nouvelles catégories de revenu, étant donné que par leur nature et leur ampleur, elles sont plus susceptibles d'être touchées par la fraude fiscale que celles qui sont déjà reprises dans la directive.

4.2 En ce qui concerne les nouvelles catégories de revenu qui seront soumises à l'EAI, la Commission ne maintient pas la condition de disponibilité des données. Pour ces catégories, les États membres devront transmettre les données enregistrées à

partir de l'exercice fiscal 2014. Le CESE salue la proposition de la Commission, qui accélérera la mise en œuvre de l'EAI prévu par la directive 2011/16/UE.

4.3 L'échange automatique d'informations fiscales induit pour chacun des États membres la réception d'un volume important de données émanant de l'ensemble des autres. Le CESE les invite à prévoir les ressources humaines, technologiques et financières qui sont nécessaires afin de garantir la mise en œuvre de l'EAI à dater de 2015.

4.4 Étant donné la complexité des données qui feront l'objet de l'EAI, le CESE appelle les États membres à former les fonctionnaires qui seront appelés à utiliser ce système, afin d'en assurer le fonctionnement efficace.

4.5 Dans la proposition de directive, la Commission n'a procédé à aucune modification concernant la condition de disponibilité des données relatives aux catégories de revenu visées au paragraphe 1 de l'article 8 de la directive 2011/16/UE. Le CESE préconise que les États membres s'efforcent de garantir que ces données puissent être collectées à partir de 2017, date à laquelle, elles devront, conformément aux dispositions actuelles de la directive, être intégrées dans l'EAI.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux fonds européens d'investissement à long terme»

COM(2013) 462 final — 2013/0214 (COD)

(2014/C 67/13)

Rapporteur: **M. Michael SMYTH**

Le Parlement européen, le 4 juillet 2013, et le Conseil, le 17 juillet 2013, ont décidé, conformément aux articles 114 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux fonds européens d'investissement à long terme"

COM(2013) 462 final — 2013/0214 (COD).

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 4 octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 150 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de la proposition de règlement de la Commission, qui vise à établir un cadre transfrontière pour les produits d'investissement à long terme. La création des fonds européens d'investissement à long terme (FEILT) contribuera à stimuler la demande des investisseurs en faveur d'importants actifs à long terme.

1.2 Le fait que les FEILT ne peuvent être proposés qu'au titre de la directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (directive AIFM) et qu'il convient d'investir au moins 70 % de leur capital dans des projets à long terme éligibles, tels que des infrastructures physiques et sociales et des PME, devrait garantir l'émergence de produits d'investissement stables.

1.3 Le CESE approuve la majeure partie de l'analyse de la Commission en ce qui concerne la demande de FEILT attendue et les obstacles réglementaires qui entravent actuellement l'investissement institutionnel et de détail dans de nouveaux projets d'infrastructure transfrontaliers. La proposition de règlement est susceptible de favoriser un important marché unique d'investissement dans des projets à long terme.

1.4 La proposition de la Commission d'introduire des fonds fermés qui soient accessibles tant aux investisseurs institutionnels qu'à ceux de détail constitue probablement la meilleure approche, étant donné notamment l'émergence éventuelle d'un marché secondaire d'actions ou de parts de FEILT.

1.5 La proposition de règlement marquant une nouvelle avancée dans les marchés d'investissements européens, un suivi attentif de sa mise en œuvre s'impose. Le CESE accueille

favorablement la proposition de suivre l'évolution du marché des FEILT. Si l'initiative visant à développer un marché d'investissements transfrontières à long terme devait échouer, l'on procéderait à une nouvelle évaluation et à une réforme afin de remédier aux lacunes et de renforcer davantage l'attrait des FEILT.

2. Contexte de la proposition de règlement

2.1 Le 26 juin 2013, la Commission européenne a publié une proposition de règlement relatif aux fonds européens d'investissement à long terme (FEILT), accompagnée d'une évaluation d'impact substantielle⁽¹⁾. De l'avis de la Commission, la création d'un véhicule de financement transfrontière de cette nature a pour principal objectif d'accroître les financements non bancaires accessibles aux entreprises de l'UE qui ont besoin d'avoir accès à des capitaux à long terme pour des projets concernant:

- l'infrastructure dans le domaine des transports, des communications, de l'énergie ou de l'éducation;
- l'investissement dans des sociétés non cotées, en pratique, essentiellement des PME;
- l'investissement dans des actifs immobiliers (bâtiments ou achat direct d'un élément d'infrastructure);
- l'investissement dans des infrastructures sociales, des infrastructures dédiées à l'innovation et dans la protection du climat.

⁽¹⁾ SWD(2013) 231 final.

2.2 Les propositions de la Commission se situent dans la ligne de l'approche exprimée dans le Livre vert sur le financement à long terme de l'économie européenne ⁽²⁾, approuvée par le CESE en juillet 2013 ⁽³⁾. Comme le suggère le titre du règlement, l'accent est mis sur la volonté de stimuler et de faciliter les investissements à long terme en Europe. Il est nécessaire de faciliter l'accès à ces investissements à long terme et de les rendre attrayants pour les investisseurs.

2.3 Il est nécessaire d'agir au niveau européen; en effet, les recherches menées par la Commission mettent en évidence des anomalies, des incohérences et une fragmentation de la fourniture des véhicules de financement à long terme dans l'Union. L'annexe 2 de l'analyse d'impact expose en détail la disparité des régimes de fonds à long terme en Allemagne, au Royaume-Uni, en France, en Irlande, aux Pays-Bas, en Italie et au Luxembourg. Selon la Commission, il n'existe aucun ensemble agréé de normes transfrontières précisant ce qu'est un investissement ou un actif à long terme, pour quels investisseurs ils sont appropriés et comment ils fonctionnent.

2.4 Le cadre transfrontière existant pour les investissements - les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) - concerne les portefeuilles de valeurs mobilières liquides telles que les obligations et les actions. Les catégories d'actifs exclues des OPCVM, à savoir les actifs physiques à long terme tels que les investissements en infrastructures et en foncier, sont essentielles pour garantir la croissance durable. Les instruments d'investissement à long terme sont généralement non cessibles et illiquides, avec un marché secondaire inexistant, et nécessitent souvent d'importants engagements initiaux en capital. Ces facteurs sont susceptibles de dissuader même les grands investisseurs institutionnels.

2.5 La Commission recense trois ensembles de risques généralement associés aux investissements en actifs à long terme:

- le risque de tromper les investisseurs quant à la nature des risques des actifs à long terme;
- le risque associé à l'illiquidité des actifs à long terme; et
- le risque que les fonds à long terme existants manquent d'expertise dans le domaine de la sélection des actifs, du suivi des projets et de l'adéquation entre les profils de rendement et les besoins potentiels des clients.

2.5.1 Ces risques expliquent en bonne partie que les fonds d'investissement à long terme n'aient pas connu le succès escompté jusqu'ici. Leurs performances en matière de retour d'investissement n'ont pas toujours été à la hauteur des prévisions et il existe des exemples de ventes abusives de fonds. La Commission reconnaît la nécessité d'une vérification préalable appropriée et d'une gestion professionnelle de ces fonds d'investissement à long terme. La proposition met particulièrement

l'accent sur l'élaboration de documents d'informations et de commercialisation adéquats. Les FEILT de détail se présenteront sous la forme d'un produit d'investissement de détail (*Packaged Retail Investment Product*) et nécessiteront un document d'informations clés du produit d'investissement (PRIP KID) pour leur commercialisation auprès des investisseurs de détail. Ces derniers devront être avertis clairement de la nature fermée du véhicule, de l'horizon du placement et de l'absence de droits au remboursement anticipé.

2.6 La Commission estime à quelque 1 500 à 2 000 milliards d'euros les besoins de financement en projets d'infrastructures en Europe d'ici 2020, ce qui montre bien la nécessité de financements de grande ampleur. L'exercice de consultation mené lors de l'élaboration de l'analyse d'impact de la Commission a recueilli des preuves substantielles d'un intérêt de la part des investisseurs institutionnels comme des investisseurs de détail pour un FEILT de ce type.

3. Éléments clés de la proposition

3.1 Le résultat de tout cela est un développement et des performances insuffisants du marché pour les véhicules d'investissement à long terme dans toute l'UE. De manière spécifique, l'on a fait valoir que les fonds sont plus modestes qu'ils pourraient être, que les frais de gestion sont plus élevés qu'ils ne devraient et que les investisseurs de détail n'ont qu'un choix très restreint de fonds dans les États membres. Pour y remédier, une action à l'échelle européenne s'impose et c'est pourquoi la Commission propose de créer un marché unique des fonds d'investissement à long terme.

3.2 Elle définit sept options sur la base de leur capacité à remplir leurs objectifs opérationnels: Ces options prévoient le maintien du statu quo, l'élaboration d'un label et d'un code de produit non contraignants, l'autorisation pour les OPCVM de s'exposer dans une certaine mesure à des actifs à long terme, le lancement d'un produit d'investissement à long terme de nature fermée s'inspirant des OPCVM ouvert aux seuls investisseurs institutionnels, le même produit mais ouvert aux investisseurs individuels fortunés et la création d'un fonds doté de règles plus strictes de protection des investisseurs mais sans droits de remboursement ouvert à tous les investisseurs, y compris aux investisseurs de détail, ainsi que la création d'un fonds identique mais comportant des droits de remboursement après une période de verrouillage initiale.

3.3 Sur ces sept options, celle qui a la préférence de la Commission est l'option 6, à savoir un nouveau fonds européen d'investissement à long terme (FEILT) ouvert à tous les investisseurs sans droits de remboursement. Cette option est semblable aux modèles existant dans les États membres qui autorisent les investissements des investisseurs de détail.

3.4 Selon les propositions de la Commission, les FEILT opéreront dans le cadre du régime de la directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (directive AIFM) en tant que nouvelle catégorie de fonds autorisés de nature fermée. Le cadre législatif des FEILT prenant la forme d'un règlement du Parlement européen et du Conseil, il sera directement applicable dans tous les États membres de l'UE sans qu'il soit nécessaire de procéder à une transposition ultérieure. Certains aspects du régime prévoient que l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) produira des normes techniques de réglementation.

⁽²⁾ COM(2013) 150 final/2.

⁽³⁾ JO C 327 du 12.11.2013; p. 11-14.

3.5 Les FEILT sont destinés à des investissements dans des actifs à long terme adaptés au cycle de vie du fonds. La conception d'ensemble et l'orientation de la structure seront axées sur les actifs à long terme tels que les projets d'infrastructures. La Commission énumère des règles relatives à la composition du portefeuille d'un FEILT. Au moins 70 % du capital doit être investi dans des actifs à long terme et pas plus de 30 % dans des actifs éligibles pour l'investissement par une OPVCM. La limite de 70 % liée à la composition du portefeuille ne s'applique pas aux cinq premières années du FEILT, ni au cours de la durée de vie du FEILT pendant 12 mois si le programme vise à lever de nouveaux capitaux, ni à l'approche de la fin de son cycle de vie, une fois qu'il commence à vendre des actifs en accord avec sa politique de remboursement.

3.6 Les FEILT doivent être de nature fermée et leurs engagements sont à durée limitée. Les investisseurs ne peuvent demander le remboursement de leur investissement avant la fin de la vie du FEILT. La durée de l'engagement est déterminée par la nature des actifs que le FEILT vise à acquérir et à conserver. Il existe dès lors une corrélation entre l'horizon d'investissement des actifs à long terme et l'horizon de remboursement du FEILT. L'AEMF doit élaborer des normes techniques de réglementation afin de préciser les circonstances permettant d'adapter le cycle de vie du FEILT à celui de chacun des actifs qui le composent.

3.7 L'article 17 de la proposition de règlement envisage l'émergence d'un marché secondaire pour les parts ou les actions des FEILT. Ce marché permettrait aux investisseurs souhaitant échanger l'ensemble ou une partie de leurs actifs d'obtenir des liquidités, sans que cela n'ait d'impact sur le financement sous-jacent de projets au titre de ce même FEILT.

3.8 Les FEILT étant des produits d'investissement au sens de la directive concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID), ils seront donc soumis à toutes les obligations prévues par cette directive en matière de commercialisation, de vente et d'information.

3.9 Il semble que le FEILT représente une avancée à la fois en termes de création d'un nouveau label de produit et d'un "pas-seport" pour l'accès aux investisseurs de détail au secteur des actifs à long terme/investissement de nature fermée, et comme source potentielle de financement pour les sociétés de l'UE non cotées en Bourse. De l'avis de la Commission, il existe un intérêt de la part des dirigeants et des investisseurs pour ce type de produit, lequel intéressera les investisseurs désireux d'investir dans le secteur des infrastructures comme source de financement de remplacement.

3.10 Étant donné le caractère novateur de la proposition de règlement, les questions liées au suivi et à l'évaluation prennent une importance d'autant plus grande. La Commission le reconnaît et propose d'effectuer un suivi de la croissance, ou d'un autre facteur analogue, du marché des FEILT au cours d'une période initiale de quatre ans. Des indicateurs de performance clés, notamment le nombre de fonds établis ayant un caractère transfrontalier, la taille moyenne des FEILT, les points de vue des investisseurs et les parts relatives de financement en fonction de l'infrastructure, de la propriété, des PME, etc. permettront d'évaluer le succès de cette initiative. Si l'initiative visant à développer un marché d'investissements transfrontières à long terme devait échouer, l'on procéderait à une nouvelle évaluation et à une réforme afin de remédier aux lacunes et de renforcer davantage l'attrait des FEILT.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur le «Rapport de la Commission – Rapport sur la politique de concurrence 2012»

COM(2013) 257 final

(2014/C 67/14)

Rapporteur: **M. Juan MENDOZA CASTRO**

Le 3 juillet 2013, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le:

"Rapport de la Commission – Rapport sur la politique de concurrence 2012"

COM(2013) 257 final.

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 132 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Une décennie après son entrée en vigueur, force est de souligner que le règlement n° 1/2003 a largement rempli ses objectifs et modifié en profondeur la politique de concurrence de l'UE.

1.2 Le CESE accueille favorablement le rapport 2012, qui détaille, entre autres aspects, les actions entreprises par la Commission européenne et la Cour de justice de l'UE pour lutter contre les abus de position dominante et les ententes.

1.3 Le CESE a demandé, à plusieurs reprises, la définition d'un cadre pour la protection juridique des consommateurs et met donc l'accent sur la présentation de la proposition de directive relative aux actions en dommages et intérêts pour violation des principes de la concurrence.

1.4 De l'avis du Comité, la politique consistant à "ne rien changer" en matière de concurrence malgré la crise s'est révélée judicieuse. L'on ne peut toutefois ignorer le fait que certaines puissances économiques qui sont en concurrence avec l'Union européenne sur les marchés mondiaux ont ouvertement recours aux aides d'État et à des pratiques restrictives de la concurrence.

1.5 Les aides publiques accordées pour éviter l'effondrement du secteur financier ont mobilisé des fonds publics considérables, un effort qui pèsera sur les contribuables pendant des années et qui ne se justifiera que si la réforme du système financier permet d'éviter à l'avenir les comportements irresponsables qui ont débouché sur la crise financière. Compte tenu de la nécessité de rétablir la crédibilité du système financier, le CESE se félicite que la Commission accorde la plus grande priorité aux enquêtes sur les taux de référence Euribor et Tibor.

1.6 Le CESE approuve le paquet sur les moyens de paiement présenté par la Commission en juillet 2013, dont il considère qu'il constitue un pas dans la bonne direction.

1.7 L'application des principes généraux aux cas concrets permettra de déterminer si la modernisation des aides d'État (MAE) et le nouvel encadrement relatif aux aides d'État liées aux services d'intérêt économique général (SIEG) débouchent sur une mise en œuvre plus efficace et plus juste du TFUE. En raison de leur caractère particulier, les services postaux doivent faire l'objet d'une attention particulière du point de vue des aides d'État.

La politique en matière d'aides d'État doit permettre aux pouvoirs publics d'accorder des aides aux entreprises qui contribuent aux objectifs de croissance de l'UE, tout en limitant les distorsions de concurrence.

1.8 Il est permis de douter que la libéralisation, objectif central de la politique énergétique de l'UE, ait amélioré la concurrence, augmenté la transparence des marchés et fait baisser les prix pour les utilisateurs, et la Commission semble également partager ce doute.

1.9 S'agissant du marché des télécommunications, le CESE considère que les objectifs principaux sont les suivants: faire réellement baisser les tarifs téléphoniques pour les familles et les entreprises, mettre en place une connexion à haut débit universelle et de qualité, supprimer les tarifs d'itinérance (*roaming*) et mettre en place un régulateur unique dans l'UE.

1.10 S'agissant des entreprises de haute technologie qui doivent constamment innover, le laps de temps important qui s'écoule entre le début de la procédure et la prise de décision est susceptible d'entraîner la disparition d'entreprises affectées par des pratiques anticoncurrentielles.

1.11 Le CESE propose que l'on envisage de renforcer l'harmonisation du marché des livres électroniques afin d'éviter l'arbitrage et de progresser vers l'intégration de ce marché.

1.12 Le CESE salue et soutient les efforts de la Commission visant à sanctionner l'utilisation abusive de brevets par des grandes entreprises pharmaceutiques pour empêcher la commercialisation des médicaments génériques. Toutefois, compte tenu des bénéfices importants engrangés par ces entreprises, les amendes peuvent difficilement avoir un effet dissuasif. Il convient d'envisager des mesures législatives plus sévères en cas de violation des principes de la concurrence sur le marché des médicaments.

2. Contenu du rapport 2012

2.1 En 2012, le rôle de la politique de concurrence pour consolider le marché unique a été mis en avant. Pour atteindre cet objectif, la Commission a coopéré avec les autorités nationales de la concurrence (ANC) et le réseau européen de la concurrence (REC) afin de coordonner les efforts visant à mettre en œuvre les règles en matière d'ententes et d'abus de position dominante. L'application des règles en matière de concurrence a essentiellement porté sur les secteurs "présentant une importance systémique et transversale pour l'économie de l'UE" afin d'établir les fondements d'une croissance soutenue.

2.2 Le rapport analyse l'application de la politique de concurrence dans quatre domaines clés: le secteur financier, les aides d'État, les industries de réseau (tels que l'énergie, les télécommunications et les services postaux) et l'économie de la connaissance.

2.3 Il y est également fait état du dialogue mené avec d'autres institutions de l'UE, en particulier le Parlement européen, mais aussi le CESE et le CdR.

3. Observations générales

3.1 *La politique de concurrence de l'UE dix ans après la mise en œuvre du règlement n° 1/2003*

3.1.1 Le règlement n° 1/2003 a entraîné un changement radical dans la politique de concurrence de l'UE. Depuis son entrée en vigueur, les actions menées dans le domaine de la concurrence ont été multipliées par huit par rapport à la même période précédente. Il souligne la forte hausse de l'activité des États membres, qui sont devenus les principaux promoteurs des principes de concurrence en adoptant 88 % des décisions en la matière.

3.1.2 Il convient également de mentionner le fonctionnement du réseau européen de la concurrence (REC), dont les effets se sont fait ressentir à deux niveaux. Premièrement, de manière générale, le travail réparti entre les différentes autorités nationales s'est effectué sans problèmes et les mécanismes de coopération et de coordination prévus dans le règlement n° 1/2003 se sont avérés efficaces. Deuxièmement, avec le soutien de l'action politique du REC, l'application du règlement n° 1/2003 a également donné lieu à un degré notable de convergence volontaire des législations des États membres en matière de procédures et de pouvoirs de sanction.

3.1.3 Si les décisions adoptées par la Commission n'ont pas augmenté de manière significative en termes quantitatifs (en restant en deçà des attentes suscitées par la réforme), elles se sont démarquées en termes qualitatifs par l'importance des cas traités. L'on peut donc en conclure que le règlement n° 1/2003 a largement permis de réaliser les objectifs poursuivis.

3.2 Le rapport 2012

3.2.1 Le CESE accueille favorablement le rapport 2012, qui expose les mesures prises dans le cadre de l'une des politiques fondamentales de l'UE.

3.2.2 Le Comité a fait part à plusieurs reprises de son soutien aux décisions visant à lutter contre les abus de positions dominantes et les ententes, qu'il considère comme un aspect essentiel de la politique de concurrence. Dans ce domaine, d'importantes mesures ont été prises par la Commission et des arrêts prononcés par la Cour de justice de l'UE en 2012.

3.2.3 La Commission européenne affirme avoir continué de garantir le bon fonctionnement du marché unique durant la crise économique actuelle "en dépit des appels que lui ont lancés épisodiquement certaines entreprises ou certains États membres pour qu'elle se montre plus souple à l'égard des comportements anticoncurrentiels compte tenu de la crise économique", une décision que le Comité juge opportune.

3.2.4 Le CESE a toujours considéré la politique de concurrence comme un facteur essentiel du marché intérieur, une position qu'il se doit de réaffirmer à un moment où les turbulences qui secouent l'économie européenne depuis 2008 mettent à l'épreuve la détermination de l'UE à maintenir cette politique, les pouvoirs publics pouvant se montrer plus enclins à accepter que la reprise prime sur le respect des traités. Ils peuvent aussi être tentés de protéger certains secteurs en difficulté ou d'ignorer des principes de base qui interdisent l'abus de position dominante ou les ententes entre entreprises visant à se partager le marché.

3.2.5 Toutefois, l'application stricte de la politique de concurrence représente un défi quand il s'agit de jeter les bases de la reprise et de garantir une économie forte et compétitive alors que certains pays ou blocs économiques qui sont en concurrence avec l'Union sur les marchés mondiaux ne respectent pas les mêmes principes. Les aides d'État que la Chine octroie à son industrie sidérurgique (ainsi que d'autres avantages tels que la pratique des bas salaires) sont l'un des nombreux exemples que l'on peut citer à cet égard.

3.2.6 Le CESE a souligné, à plusieurs reprises, la nécessité pour l'UE de définir des instruments de protection juridique pour les consommateurs afin que ces derniers puissent demander des dommages et intérêts au titre du préjudice causé par le non-respect des règles de la concurrence. En plus d'établir une voie de défense des droits patrimoniaux pour les citoyens et pour les entreprises, ces actions judiciaires peuvent contribuer à la lutte menée par les pouvoirs publics nationaux et européens contre les abus de position dominante et les

ententes. C'est pourquoi il met l'accent sur la présentation, le 11 juin 2013, de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à certaines règles régissant les actions en dommages et intérêts en droit interne pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence des États membres et de l'Union européenne ⁽¹⁾.

4. La concurrence dans le secteur financier

4.1 Dans le contexte de la crise, la Commission a approuvé des fusions bancaires plus rapidement que d'habitude et, entre le 1^{er} octobre 2008 et le 1^{er} octobre 2012, elle a autorisé des aides au secteur financier pour un montant total de 5 058,9 milliards d'euros (40,3 % du PIB de l'UE), dont 1 615,9 milliards d'euros (12,8 % du PIB) ont été utilisés. Durant une période similaire, les aides d'État à l'économie réelle ont augmenté pour passer à 82,9 milliards d'euros (0,7 % du PIB).

4.2 Les aides d'État provisoires, prévues par le TFUE, ont permis d'éviter l'effondrement du secteur financier et se sont avérées indispensables pour éviter de graves dommages à l'économie. Dans les États membres qui ont bénéficié de ces aides, celles-ci ont été conditionnées à l'assainissement et à la restructuration des banques. Mais en fin de compte, le recours à de grandes sommes d'argent financées par les contribuables européens pour sauver le secteur financier ne se justifiera que si une réforme profonde de ce secteur permet d'éviter à l'avenir les comportements irresponsables qui ont conduit à la crise actuelle.

4.3 La transparence, l'efficacité et la solidité des marchés financiers sont sérieusement remises en question en raison de certains scandales qui ont touché de grandes institutions bancaires. Les lourdes amendes imposées dans certains cas n'ont pas d'incidence substantielle sur les comptes de résultat des géants du monde financier, dont certains ont été sauvés de la faillite à l'aide de fonds publics. Après le "scandale Libor", les soupçons se sont étendus à l'élaboration d'autres taux de référence, comme Euribor et Tibor. Le CESE salue la décision prise par la Commission d'accorder la plus grande priorité aux enquêtes menées dans ce domaine, étant donné les répercussions qu'il a sur l'économie.

4.4 Le CESE prend note de la décision de la Commission d'ouvrir des enquêtes concernant le marché des contrats d'échange sur risque de crédit (*credit default swap*, CDS) afin de déterminer si de grandes banques (JP Morgan, Bank of America Merrill Lynch, Barclays, BNP Paribas, Citigroup, Commerzbank, Crédit Suisse First Boston, Deutsche Bank, Goldman Sachs, HSBC, Morgan Stanley, Royal Bank of Scotland, UBS, Wells Fargo Bank/Wachovia, Crédit Agricole et Société générale) ont eu recours à des pratiques commerciales restrictives en matière de concurrence concernant les informations financières nécessaires pour opérer sur ce marché (en les fournissant uniquement à Markit) et dans le système de compensation (en favorisant ICE Clear Europe, en l'occurrence, neuf des établissements susmentionnés).

4.5 Le système de paiement électronique au sein de l'Espace économique européen (EEE) est dominé par deux grandes entreprises, Mastercard et Visa, qui fixent les commissions

multilatérales d'interchange (CMI), en accord avec les banques. Dans le cas de Visa, les cartes de crédit et de débit représentent 41 % de la totalité des cartes de paiement émises dans l'EEE, lui garantissant le contrôle virtuel d'un marché dans lequel en 2010, 35 milliards de paiements par carte ont été réalisés pour un montant total de 1 800 milliards d'euros. Ce système est contraire aux principes de la concurrence et préjudiciable au consommateur. Il n'est pas adapté aux évolutions technologiques et nuit aux échanges transfrontaliers. L'arrêt du Tribunal de l'UE qui confirme l'interdiction des commissions multilatérales d'interchange appliquées par MasterCard ⁽²⁾ devrait devenir un critère général pour les moyens de paiement.

4.6 Le CESE accueille favorablement le paquet de mesures sur les systèmes de paiement présenté par la Commission le 24 juillet 2013 qui fixe, entre autres, des limites maximales concernant les commissions relatives aux cartes de crédit (0,3 %) et de débit (0,2 %). Il s'agit là d'une avancée dans la bonne direction, bien qu'il eût été souhaitable de réduire davantage ces commissions dans le premier cas et de les supprimer dans le second.

5. Réformes des aides d'État

5.1 L'application à des situations concrètes permettra de déterminer si les réformes des règles en matière d'aides d'État garantissent une plus grande justice et une meilleure efficacité en ce qui concerne le respect des principes généraux du TFUE. Le CESE a soutenu de manière générale le nouvel encadrement relatif aux aides d'État liées aux services d'intérêt économique général (SIEG) ⁽³⁾, adopté en 2011, estimant qu'il était plus diversifié et proportionné quant aux différents types de services publics. Toutefois, le Comité a également souligné que l'efficacité ne devait pas primer sur la qualité, les résultats et la pérennité des services, en particulier s'agissant de la fourniture de services sociaux et de santé. En outre, il convient également de prendre en compte les spécificités des entreprises de l'économie sociale (coopératives, mutualités, associations et fondations) ⁽⁴⁾.

5.1.1 Pour garantir une application adéquate des règles générales aux cas concrets, le Comité rappelle la nature particulière des SIEG, qui occupent une place importante parmi les valeurs communes de l'Union et encouragent les droits fondamentaux et la cohésion sociale, économique et territoriale, et sont par conséquent essentiels pour lutter contre les inégalités au sein de la société, ainsi que, de plus en plus, pour le développement durable.

5.2 Le CESE a également apporté son soutien à la modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État ⁽⁵⁾; il a toutefois proposé de porter, de manière permanente, le plafond des aides de minimis de 200 000 euros à 500 000 euros, à l'instar de ce qui a été décidé pour les SIEG ⁽⁶⁾. La mise en œuvre pleine et entière du processus de modernisation exige de réformer plusieurs règles sectorielles. De l'avis du CESE, les nouvelles directives sur le haut débit – adoptées fin 2012 ⁽⁷⁾ – sont de nature à permettre le financement public d'infrastructures indispensables pour réaliser les objectifs de la stratégie numérique.

⁽²⁾ Affaire T-111/08.

⁽³⁾ Résolution du Parlement européen du 15.11.2011. JO C 153 E du 31.5.2013.

⁽⁴⁾ JO C 248 du 25.8.2011 p. 149.

⁽⁵⁾ COM(2012) 209 final.

⁽⁶⁾ JO C 11 du 15.1.2013, p. 49.

⁽⁷⁾ IP/12/1424.

⁽¹⁾ COM(2013) 404 final.

5.3 Le CESE estime que la politique en matière d'aides d'État doit permettre, entre autres, aux pouvoirs publics d'accorder des aides aux entreprises qui contribuent aux objectifs de croissance de l'UE, tout en limitant les distorsions de concurrence.

5.4 Le Comité se dit préoccupé par le fait que la proposition de règlement (UE) de la Commission, qui déclare certaines catégories d'aide compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du TFUE⁽⁸⁾, représente une menace sérieuse pour l'emploi des personnes handicapées dans certains États membres. Le CESE recommande plus particulièrement que les aides d'État destinées à l'emploi et à la formation de groupes vulnérables comme les personnes handicapées ne soient pas concernées par l'application du seuil basé sur le PIB national et d'une valeur absolue dans la mesure où cette mesure ne permettrait pas de prévenir les distorsions de la concurrence.

6. Promouvoir la concurrence dans les industries de réseau qui constituent l'épine dorsale du marché unique

6.1 Énergie

6.1.1 Depuis les années 90, l'UE a entrepris une activité législative intense afin de libéraliser les marchés de l'énergie. Le troisième paquet législatif (adopté en 2011) est la dernière et la plus importante des mesures destinées à créer un marché unique de l'énergie dans l'UE à partir de 2014. Toutefois, les politiques européennes n'ont pas été appliquées avec suffisamment de détermination dans les États membres, où certaines entreprises privées sont en situation d'oligopoles préjudiciables pour les consommateurs et les utilisateurs.

6.1.2 Il est permis de douter du fait que la libéralisation – objectif central de la politique énergétique de l'UE – ait entraîné une meilleure concurrence, des marchés plus transparents et une réduction des prix pour les utilisateurs. Actuellement, les prix élevés de l'énergie posent de graves problèmes aux familles à faibles revenus (risque de pauvreté énergétique). En ce qui concerne les entreprises, le fait que ces prix soient souvent plus élevés que ceux de leurs concurrents sur les marchés mondiaux (Japon, États-Unis) entraîne un désavantage, surtout dans les industries grandes consommatrices d'électricité, notamment la sidérurgie. La Commission affirme que la politique de concurrence ne peut "à elle seule intégrer les marchés du gaz et de l'électricité de l'UE et garantir à la fois des prix compétitifs et la sécurité de l'approvisionnement". Cette affirmation peut être considérée comme une reconnaissance implicite de la nécessité d'introduire des changements dans la politique énergétique.

6.2 *Télécommunications.* Le rapport 2012 observe qu'au cours des quinze dernières années, l'UE a réalisé d'importants progrès en introduisant la concurrence dans les marchés des télécommunications. Le Comité est d'accord avec cette affirmation, bien que la caractéristique principale reste la fragmentation et le manque de concurrence réelle entre les entreprises. Par conséquent, dans certains États membres, les tarifs de la téléphonie et du haut débit demeurent très élevés. Selon le Comité, une politique européenne dans le secteur des télécommunications devrait poursuivre quatre objectifs principaux:

- parvenir à une véritable réduction des tarifs téléphoniques pour les familles et les entreprises;
- établir des connexions haut débit universelles de qualité;

- supprimer les tarifs d'itinérance (*roaming*);
- mettre en place une autorité de régulation unique dans l'UE.

6.3 *Services postaux.* Alors qu'elle a adopté des résolutions autorisant des aides d'État aux services postaux du Royaume-Uni, de la France et de la Grèce, la Commission a ordonné la récupération de certains montants accordés à Bpost (417 millions d'euros) et à Deutsche Post (entre 500 millions et 1 milliard d'euros), cette dernière affaire étant en attente de décision judiciaire. Étant donné l'importance des sommes à récupérer, le CESE – qui rappelle que le service postal libéralisé doit être à la fois performant, compétitif et capable d'offrir un service universel de grande qualité à des tarifs abordables⁽⁹⁾ – s'interroge sur l'incidence que d'éventuels jugements confirmatifs pourraient avoir sur l'emploi et la qualité du service des entreprises concernées.

6.3.1 *Entreprises de distribution de colis.* En ce qui concerne l'interdiction de l'acquisition de TNT Express par UPS, le Comité note les arguments exposés par la Commission, dans la mesure où le nombre d'entreprises dans l'UE est réduit et que l'élimination d'un concurrent aurait été préjudiciable aux clients.

7. Économie de la connaissance

7.1 Sous le titre "Prévenir les abus dans les secteurs naissants et à évolution rapide liés au numérique", le rapport de la Commission se réfère à diverses poursuites liées à des comportements anticoncurrentiels adoptés par de grandes entreprises qui détiennent des parts de marché importantes dans les domaines de la téléphonie (Samsung, Motorola), des portails de recherche et d'autres activités (Google) et de l'informatique (Microsoft). Cette dernière, qui joue un rôle très important dans les moyens de communication, a été donc condamnée à 561 millions d'euros d'amende, l'une des plus élevées jamais infligées (les bénéfices bruts de Microsoft en 2012 étaient de 59,16 milliards USD). Le CESE soutient entièrement les décisions adoptées, de manière générale, sous réserve des considérations énoncées dans les paragraphes suivants.

7.1.1 Dans certains cas, le délai entre l'engagement des procédures et la décision finale est très long (neuf ans pour l'amende de 497 millions EUR infligée à Microsoft en mars 2004) en raison de la grande complexité des affaires, de la nécessité de respecter les procédures administratives et judiciaires et de la puissance financière des entreprises faisant l'objet d'enquêtes. Dans les secteurs technologiques qui évoluent rapidement, cela entraîne la disparition des entreprises qui sont victimes de ces pratiques abusives.

7.1.2 En outre, l'élimination éventuelle de concurrents au moyen de pratiques anticoncurrentielles apparaît plus clairement dans les cas d'abus de position dominante que lorsque l'on rejette des fusions ou des prises de contrôle d'entreprises, qui se réfèrent à des scénarios futurs. Dans ces dernières hypothèses, la Commission a parfois été critiquée pour avoir adopté des décisions sur la base de "spéculations", mais le CESE ne partage pas cet avis: il s'agit de la solution habituelle proposée dans les politiques de concurrence et la justification de cette décision est confortée par le caractère rigoureux et sérieux de l'enquête, à laquelle participe la partie concernée.

⁽⁸⁾ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_gber/draft_regulation_fr.docx.

⁽⁹⁾ JO C 168 du 20.7.2007, p. 74.

7.1.3 Les décisions d'acceptation d'engagements adoptées dans le cadre du règlement n° 1/2003 du Conseil permettent d'éviter, comme le fait remarquer la Commission, des procédures longues et coûteuses, et deviennent juridiquement contraignantes après approbation. Toutefois, étant donné qu'elles découlent de transactions menées avec les entreprises faisant l'objet d'une enquête, celles-ci obtiennent des conditions favorables ou moins contraignantes. Dans tous les cas, un non-respect éventuel peut faire l'objet de sanctions.

7.2 Le marché des livres

7.2.1 *Livres électroniques.* La décision d'acceptation d'engagements approuvée en décembre 2012 concernant Apple et quatre éditeurs tente d'éviter les pratiques prédatrices préjudiciables aux éditeurs et aux commerces. Entre autres, l'acceptation d'engagements prévoit des limites dans l'application de la clause de la nation la plus favorisée dans les ventes au détail. Il convient de souligner le fait que la Commission a travaillé conjointement avec le ministère de la justice des États-Unis, étant donné la nature mondiale du marché. L'interdiction des pratiques anticoncurrentielles au sein de l'UE pose la difficulté supplémentaire de la coexistence de politiques différentes entre les États membres en matière de prix et de taxes dans le domaine des livres en général et celui des livres électroniques en particulier. C'est pourquoi le CESE suggère d'envisager la nécessité de renforcer l'harmonisation afin d'éviter l'arbitrage et de progresser vers l'intégration du marché. Il y a lieu de souligner que le marché des livres électroniques étant récent et les informations disponibles insuffisantes, il convient de renforcer la compréhension de son fonctionnement.

7.2.2 *Vente de livres sur Internet.* Le Comité attire l'attention sur le fait qu'en France et au Royaume-Uni, des associations de vendeurs ont dénoncé une éventuelle concurrence déloyale de la part d'Amazon en matière de remises.

7.3 Secteur pharmaceutique

7.3.1 Le CESE salue et soutient les efforts de la Commission visant à sanctionner l'utilisation abusive de brevets pour entraver le marché des médicaments génériques. L'arrêt du Tribunal de l'UE dans l'affaire AstraZeneca⁽¹⁰⁾ a confirmé l'amende de 60 millions d'euros infligée par la Commission. La Cour de justice américaine s'est elle aussi opposée à des accords similaires et aux accords de type "pay to play". Les communications de griefs envoyées par la Commission en juillet 2012 à plus de quatorze entreprises impliquées dans deux affaires importantes démontrent qu'il s'agit de pratiques fréquentes qui posent de graves préjudices aux consommateurs et aux ressources publiques.

7.3.2 Les bénéfices nets générés par les 11 leaders mondiaux du secteur pharmaceutique entre 2003 et 2012 s'élevant à 711,4 milliards USD, les amendes que leur infligent les autorités de concurrence peuvent difficilement avoir un caractère dissuasif. En réalité, le problème ne se limite pas à la concurrence, puisqu'il concerne également des domaines aussi sensibles que la santé des citoyens, en plus de porter financièrement préjudice aux familles et à la sécurité sociale. Aussi le CESE suggère-t-il d'envisager l'adoption de mesures législatives plus efficaces à l'échelle de l'UE afin de prévenir ce type de comportements.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽¹⁰⁾ Affaire T-321/05.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics»

COM(2013) 449 final — 2013/0213 (COD)

(2014/C 67/15)

Rapporteur: **Paulo BARROS VALE**

Le 4 juillet 2013 et le 30 septembre 2013, respectivement le Parlement européen et le Conseil 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 facturation électronique dans le cadre des marchés publics"

COM(2013) 449 final — 2013/0213 (COD).

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 130 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) se félicite de la proposition de directive à l'examen, qui a pour objet la normalisation des données de facturation électronique dans le but de voir définir un modèle de données par l'organisme européen de normalisation qu'est le CEN.

1.2 Dans la réalité qui est celle d'un marché fragmenté, où les initiatives en vue d'une utilisation généralisée de la facturation électronique ont été entreprises de manière individuelle, en utilisant des critères différents les uns des autres qui rendent impossible l'échange de factures électroniques sur un marché transfrontières, la création d'une norme européenne est un instrument essentiel pour le développement du marché unique et une étape importante dans l'élimination des barrières qui entravent la participation au marché.

1.3 En décembre 2010, la Commission a présenté une communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée "Faire profiter pleinement l'Europe des avantages de la facturation électronique" ⁽¹⁾, sur laquelle le CESE a eu l'occasion de s'exprimer ⁽²⁾.

1.4 Parmi les recommandations du groupe d'experts en facturation électronique créé par la Commission afin d'analyser les obstacles à une adoption plus rapide de la facturation électronique dans l'Union européenne (UE) figurait "l'adoption par tous les intervenants, publics et privés, d'une norme commune pour le contenu des factures et d'un modèle de données commun - le *UN/CEFACT Cross-Industry Invoice (CII) v.2*". Il y a lieu de souligner que la majorité des personnes interrogées

lors de la consultation publique ont souscrit à cette recommandation ainsi qu'à d'autres contenues dans le rapport. Cet élément, ainsi que d'autres spécifications (CWA 16356, CWA 16562 et la facture financière basée sur la méthodologie de la norme ISO 20022) figurent dans la proposition de directive à l'examen. Le CESE se félicite de l'inclusion de ces spécifications, qui résultent d'un long travail mené par des spécialistes.

1.5 Malgré tout, le CESE ne peut que manifester sa surprise et son désaccord quant au fait qu'il ne soit aucunement fait mention du délai limite dans lequel le CEN doit présenter la proposition de norme européenne pour le modèle de données sémantiques de la facture électronique de base. La fixation d'un délai est prévue à l'article 10, paragraphe 1 du règlement (UE) n° 1025/2012 du Parlement européen et du Conseil, alors que la proposition de directive à l'examen ne mentionne rien à cet égard, ce qui ne cadre guère avec l'importance et l'urgence que revêt l'établissement de la norme.

1.6 Toujours en ce qui concerne les délais, le CESE fait part de sa préoccupation quant au fait que la proposition de directive prévoit un délai de transposition de 48 mois. Ce délai, trop long, est non seulement préjudiciable à l'objectif annoncé d'une transition vers des marchés publics électroniques d'ici 2016, mais encore est-il déconnecté de la réalité et des progrès technologiques actuels, voire de la volonté même des opérateurs économiques. Il ouvre la voie à un élargissement du fossé qui sépare les différents États membres, et à une Europe à deux vitesses dans ce domaine.- Il pourrait même renforcer les obstacles qui entravent l'accès aux marchés jusqu'à ce que la directive soit pleinement adoptée par tous les États membres. Des progrès significatifs ont été accomplis en matière de facturation électronique, même dans des pays qui traversent une grave crise économique-financière, comme l'Italie et le Portugal, ce qui démontre la possibilité de concrétiser cet important projet dans des délais plus courts. Il est donc possible et souhaitable de raccourcir ces délais.

⁽¹⁾ COM(2010) 712 final.

⁽²⁾ JO C 318 de 29.10.2011, p. 105.

1.7 Comme le CESE l'a déjà fait valoir ⁽³⁾, la normalisation et l'interopérabilité des systèmes sont essentiels à la réussite du projet de facturation électronique et au développement du marché intérieur que l'on entend réaliser grâce à lui, raison pour laquelle il faut lutter avec la plus grande urgence contre la fragmentation actuelle du marché. De même, le délai de dix ans prévu pour analyser les résultats découlant de l'application de la directive sur le marché intérieur et sur l'adoption de la facturation électronique est inadéquat, voire incompatible avec la rapidité des développements technologiques sur un marché où l'obsolescence est une constante.

1.8 La proposition de directive à l'examen entend uniquement veiller "à ce que les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices ne refusent pas de recevoir des factures électroniques qui sont conformes à la norme européenne" telle qu'elle sera établie par le CEN. Le CESE se demande si tous les efforts déployés, assortis d'un investissement considérable en ressources humaines et financières, ne justifieraient pas un plus vaste objectif d'uniformisation réelle des procédures et d'acceptation généralisée par tous les intervenants, privés et publics, du modèle de facturation électronique qui sera établi. Ce serait là un objectif réellement utile aux fins de l'achèvement du marché unique et d'une administration publique "sans papier".

1.9 Le CESE est favorable à la généralisation du recours à la facturation électronique. Cependant, les potentialités de la facturation électronique ne peuvent être exploitées que si les systèmes sont interopérables et permettent l'échange de documents. Les marchés publics, eu égard à la transparence et à la rigueur que l'on exige d'eux, supérieures à celles demandées des autres marchés, doivent servir d'exemple de bonne pratique et exercer un effet de diffusion vers les autres marchés. La mise en œuvre de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et l'adoption du processus de marchés publics de bout en bout est souhaitable d'urgence. Dans ce contexte, le CESE réitère ici son appui et son souhait de voir rapidement se concrétiser les marchés publics électroniques "du début à la fin", comme il a eu l'occasion de le préciser dans son avis en la matière ⁽⁴⁾.

1.10 Les normes de base de la facturation électronique ont déjà été étudiées, notamment dans le cadre du projet PEPPOL (Pan-European Public Procurement Online - marchés publics paneuropéens en ligne) ⁽⁵⁾, financé par la Commission, qui a publié en novembre 2012 son rapport final. Le projet PEPPOL a déjà défini, sur la base des travaux effectués dans le cadre de l'atelier CEN BII (*Business Interoperability Interfaces for Public Procurement in Europe* – Interfaces d'interopérabilité des entreprises pour les marchés publics en Europe), plusieurs spécifications d'interopérabilité (Business Interoperability Specifications – BIS), notamment s'agissant de la facturation électronique, modèle qui a recueilli un large consensus auprès des membres du consortium. Le CESE plaide pour qu'il soit tiré parti des travaux déjà déployés, qui vont plus loin que la définition des données de la facture électronique. Cela semble d'ailleurs être également la volonté des participants au consortium. L'on évitera ou minimisera ainsi les risques de duplication des travaux et de gaspillage de ressources au travers de nouvelles études, voire de duplication des investissements par les États

membres et les agents économiques qui voient leurs solutions, créées à la lumière des résultats obtenus, devenir obsolètes.

1.11 Le marché européen étant constitué en majorité de petites et moyennes entreprises (PME), le CESE recommande de protéger les intérêts de celles-ci en adoptant une solution accessible et aisément généralisable, tant sur le plan des coûts que sur celui de la technologie utilisée, contribuant de fait à l'élimination des obstacles à la participation des PME au marché. Ainsi seulement l'effet de cascade recherché pourra-t-il se concrétiser et l'initiative devenir un cadre de référence important pour réaliser des économies significatives de moyens monétaires et humains, lutter contre la fraude et l'évasion fiscale et raccourcir les délais de paiement.

1.12 Le CESE recommande également, comme il l'a déjà fait ⁽⁶⁾, qu'il soit tenu compte des besoins et des intérêts des consommateurs, dès lors que seules les personnes connaissant les technologies informatiques sont susceptibles de bénéficier des avantages réels des marchés électroniques, et rappelle la nécessité de déployer sur une large échelle la formation en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC).

1.13 Par ailleurs, en ce qui concerne les consommateurs, le CESE réitère sa préoccupation s'agissant de la défense des intérêts des personnes handicapées. Il est nécessaire de veiller à ce que la conception du document tienne compte de considérations d'accès universel et des besoins particuliers des personnes handicapées, conformément aux règles de non-discrimination en matière de handicap établies à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, ratifiée par l'Union européenne.

2. Contexte de la proposition

2.1 La proposition de directive à l'examen entend répondre à un vide législatif, cette réponse étant nécessaire aux fins d'une administration publique sans papier, une des priorités de l'agenda numérique, qui est lui-même une initiative emblématique de la stratégie Europe 2020.

2.2 L'instrument proposé est une directive qui, selon la Commission, est adéquate et proportionnée au but poursuivi; elle contraint les États membres à atteindre un objectif tout en leur laissant la liberté de choisir les moyens leur permettant d'y arriver.-

2.3 La modernisation de l'administration publique a été considérée comme l'une des cinq priorités de l'Examen annuel de la croissance en 2012 et 2013. La réforme du régime des marchés publics, la numérisation de l'administration publique, la réduction des charges administratives et une transparence accrue sont autant de facteurs de croissance porteurs de modernité et d'efficacité dans les administrations publiques, dont les bénéfices environnementaux et économiques sont estimés à 2,3 milliards d'euros.

⁽³⁾ JO C 318 de 29.10.2011, p. 105.

⁽⁴⁾ Passation électronique des marchés publics. (Voir page 96 du présent Journal officiel).

⁽⁵⁾ Convention de subvention n° 224974.

⁽⁶⁾ JO C 318 du 29.10.2011, p. 105.

2.4 Malgré l'existence de différentes méthodes de facturation électronique et de diverses plateformes de marchés publics électroniques, leur utilisation n'est pas encore généralisée dans la majorité des États membres, la facturation électronique ne représentant que 4 à 15 % des factures échangées. Par ailleurs, le marché intérieur électronique ne fonctionne pas.

2.5 Il convient d'ajouter à cela que tant les formats utilisés pour la facturation électronique que les plateformes de marchés publics diffèrent les uns des autres, lorsqu'ils ne sont pas incompatibles entre eux, ce qui contraint l'opérateur économique à obéir à de nouvelles exigences de facturation dans les différents États membres où il entend prendre part à des marchés publics, ce qui est assorti de coûts d'adaptation élevés. Il s'agit là d'une entrave à la liberté de marché, qui dissuade certains agents économiques de participer aux marchés publics.

2.6 La création d'une norme européenne pour la facturation électronique et l'interopérabilité des systèmes de facturation qui en découlerait, ainsi que l'uniformisation des procédures de passation de marchés publics en ligne "du début à la fin", sont des mesures importantes pour supprimer les obstacles à la concurrence existant aujourd'hui.

2.7 Dans le rapport d'évaluation de 2010 sur le plan d'action pour les marchés publics électroniques de 2004 (7), qui accompagne le livre vert sur le développement des marchés publics électroniques dans l'UE (8), il est conseillé à la Commission de s'employer à minimiser les risques d'une approche décentralisée et fragmentée, certains points importants étant mis en exergue:

- offrir un environnement juridique favorable - davantage de modifications juridiques peuvent être nécessaires pour clarifier et définir les obligations liées à la création et à l'utilisation des plateformes, par exemple s'agissant de la législation relative aux signatures électroniques, à la facturation électronique et à la TVA.
- recourir à une approche plus pragmatique, le cas échéant, pour les questions techniques - veiller à l'équilibre entre les coûts d'exploitation, la sophistication des plateformes et la sécurité offerte. Certaines limitations aux marchés électroniques "du début à la fin" ont été identifiées, notamment les difficultés d'utilisation de formes d'évaluation automatisées pour des achats complexes et l'absence d'un système horodateur accepté dans l'ensemble de l'Union européenne;
- davantage soutenir la simplification administrative et les mutations organisationnelles en appuyant la lutte des États membres contre l'inertie dont témoignent les opérateurs économiques et les entités adjudicatrices. A cet égard, des mesures devront être prises pour introduire de meilleurs systèmes de suivi aux niveaux national et européen;

- absence d'homogénéité dans les procédures de passation électronique de marchés publics - dès lors que les différents pays développent actuellement leurs procédures de manière individuelle, les agents économiques sont aujourd'hui confrontés, et continueront de l'être dans un avenir proche, à des plateformes différentes dotées de caractéristiques techniques distinctes, ce qui entraîne des obstacles à l'accès et des difficultés accrues pour que chacun puisse s'acquitter des tâches qui lui incombent. Même s'il n'est pas ici question de mettre sur pied un système unique, pas plus que cela ne serait souhaitable, l'existence de fonctionnalités essentielles communes constituerait un facteur important qui faciliterait l'interopérabilité et l'accès universel;

- amélioration de l'accessibilité et extension de l'inclusion - des mesures supplémentaires pourront être nécessaires pour garantir l'accès de toutes les parties intéressées, y compris les petites et moyennes entreprises (PME), aux marchés publics électroniques.

3. Contenu de la proposition

3.1 La directive vise l'établissement d'une norme européenne pour le modèle sémantique (9) de données de la facture électronique de base (10) qui soit technologiquement neutre et garantisse la protection des données à caractère personnel conformément à la directive 95/46/CE.

3.2 Le modèle devra être étudié par l'organisme européen pertinent de normalisation, le Comité européen de normalisation (CEN).

3.3 La proposition de directive n'établit pas de délai, ni pour la demande que la Commission devrait adresser à l'organisme de normalisation, ni pour la présentation de propositions par celui-ci, ce qui serait pourtant important et souhaitable.

3.4 Il est demandé aux États membres de veiller à l'acceptation des factures électroniques tant par les entités adjudicatrices que par les contractants, dès lors qu'elles sont conformes à la norme européenne qui aura été définie.

3.5 Les États membres sont tenus d'assurer la transposition de la directive dans un délai maximum de 48 mois, en publiant la législation et la réglementation nationales nécessaires à cette fin.

3.6 La présentation au Parlement européen et au Conseil du rapport d'analyse sur les effets de la directive sur le marché intérieur et sur l'adoption de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics doit intervenir au plus tard le 30 juin 2023. Le CESE estime que cette étude de suivi revêt une importance primordiale et qu'il y a lieu de mettre au point des instruments de surveillance qui permettent de mesurer les impacts de l'adoption de la directive, en ce qui concerne tant les coûts liés à sa mise en œuvre que les économies qu'elle engendrera.

(9) Par "modèle sémantique de données", on entend "un ensemble structuré de termes et de significations logiquement corrélés spécifiant le contenu échangé dans les factures électroniques".

(10) Par "facture électronique de base", on entend "un sous-ensemble d'informations contenu dans une facture électronique qui est essentiel à l'interopérabilité transfrontière, y compris les informations nécessaires pour assurer le respect de la législation".

(7) SEC (2010) 1214 final.

(8) COM(2010) 571 final.

4. Observations

4.1 Certains États membres ont déjà mis ou mettront en œuvre le système de facturation électronique, l'émission de factures au moyen de systèmes informatiques de facturation étant obligatoire. Au Portugal, par exemple, l'émission de factures au moyen de systèmes informatiques de facturation, dûment certifiés par les autorités fiscales, est obligatoire pour tous les agents économiques, à l'exception de ceux dont le chiffre d'affaires est inférieur à 150 000 euros ou qui émettent moins de 1 000 factures par an.

Dans ce même pays, les marchés publics électroniques sont obligatoires depuis 2009. La Suède, le Danemark et la Finlande prévoient eux aussi une facturation électronique obligatoire dans certaines procédures de marchés publics. En Autriche et en Italie, la facturation électronique est en voie d'introduction, et elle deviendra obligatoire dans ce dernier pays à compter de 2014.

4.2 Une enquête effectuée par l'Association portugaise des marchés publics à l'intention de l'INCI (Instituto da Construção e do Imobiliário - Institut de la construction et de l'immobilier), publiée en janvier 2011, contient plusieurs suggestions d'amélioration des procédures de marchés publics électroniques qu'il serait utile d'analyser en vue de l'établissement du modèle européen de marchés publics et du modèle de facture électronique. L'étude fait état de l'importance que revêtent l'uniformisation du fonctionnement des plateformes, l'interopérabilité accrue entre celles-ci et les autres services, ainsi que la simplification des mécanismes et exigences relatives aux signatures électroniques.

4.3 Parmi les avantages que la facturation électronique dans les marchés publics offre aux contractants, mentionnons:

- la dématérialisation des documents et la diminution qui s'ensuit de l'impact environnemental (en ce qui concerne tant la consommation de papier que l'empreinte environnementale créée par la distribution du courrier), des coûts d'opportunité et des coûts d'exploitation;
- la facilité d'accès aux marchés, nationaux et transfrontières, par l'intermédiaire des plateformes électroniques créées à cet effet, dès lors qu'elles atténuent les difficultés liées à la distance par rapport au lieu du marché, dans le pays ou à l'extérieur de celui-ci. Sous cet angle, la normalisation au niveau européen accroît les facilités d'accès, car le fait d'atténuer les difficultés liées à la distance lève les obstacles qui entravent la participation;
- la réduction des coûts de participation, ce qui permet d'ouvrir le marché à davantage d'entreprises, principalement des PME.

4.4 S'agissant des avantages que la facturation électronique dans le cadre des marchés publics offre aux entités adjudicatrices, mentionnons:

- la diminution de la charge administrative, des coûts d'opportunité et de l'impact environnemental;
- la rapidité de la procédure de commande, de traitement de la facture et de paiement;
- une transparence et une rigueur accrues dans la passation des marchés publics;
- la facilité d'audit des procédures;
- l'efficacité accrue de l'administration publique, du fait d'un effet de cascade sur d'autres domaines qui verront leurs procédures dématérialisées;
- la promotion de l'optimisation des ressources financières, ce qui est indispensable dans la période de crise traversée par l'Europe.

4.5 S'agissant des inconvénients, il y a lieu de faire état des suivants:

- des montants importants ont déjà été investis dans les différents systèmes existants, tant par les États membres que par les agents économiques. Une grande partie des logiciels (*software*), voire du matériel (*hardware*) devront sans doute subir des adaptations dont le coût pourrait être significatif. De ce point de vue, la normalisation aujourd'hui souhaitée n'intervient que tardivement, ayant laissé chaque État membre avancer individuellement;
- sécurité des données échangées, car malgré l'accroissement exponentiel de la fiabilité des plateformes, il semble que le risque de fuite d'informations continue d'exister;
- dépendance, dans certains cas, par rapport à des services prestés par des tiers: opérateurs de télécommunications et gestionnaires de plateformes électroniques;
- en outre, s'agissant des inconvénients potentiels de la facturation électronique, signalons également que sa généralisation pourrait accroître les difficultés d'accès des personnes handicapées s'il n'est pas tenu compte de leurs besoins particuliers, raison pour laquelle il faut veiller à l'accès universel, l'égalité des chances et la non-discrimination des personnes handicapées.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à certaines règles régissant les actions en dommages et intérêts en droit interne pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence des États membres et de l'Union européenne»

COM(2013) 404 final — 2013/0185 (COD)

et la «Communication de la Commission relative à la quantification du préjudice dans les actions en dommages et intérêts fondées sur des infractions à l'article 101 ou 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne» C(2013) 3440

(2014/C 67/16)

Rapporteur: **Reine-Claude MADER**

Le 1^{er} juillet et le 8 juillet 2013, le Parlement européen et le Conseil respectivement, 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 certaines règles régissant les actions en dommages et intérêts en droit interne pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence des États membres et de l'Union européenne"

COM(2013) 404 final — 2013/0185 (COD).

Le 8 mai 2013, 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 relative à la quantification du préjudice dans les actions en dommages et intérêts fondées sur des infractions à l'article 101 ou 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne"

C(2013) 3440.

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 133 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Conclusions générales

1.1.1 L'absence de règles nationales régissant de façon adéquate les actions en dommages et intérêts, ou au contraire, la disparité des droits nationaux mettent la victime, mais aussi les auteurs d'infractions au droit de la concurrence dans une situation d'inégalité.

1.1.2 Ceci peut en outre conférer un avantage concurrentiel aux entreprises ayant enfreint les articles 101 ou 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), mais qui n'ont pas leur siège dans un État membre dont la législation est favorable, ou qui n'y exercent pas d'activité.

1.1.3 Ces divergences entre les régimes de responsabilité nuisent à la concurrence et entravent le bon fonctionnement du marché intérieur.

1.1.4 Le Comité se réjouit donc que la Commission propose de faciliter l'accès à la justice et permettre aux victimes d'obtenir réparation.

1.1.5 Le CESE considère toutefois que le texte est trop protecteur des intérêts des entreprises bénéficiant de programmes de clémence, et ce au détriment des victimes. Certaines dispositions de la proposition de directive entravent leur action car elles reposent sur l'idée que les demandeurs de programmes de clémence doivent être fortement protégés contre les actions en dommages et intérêts.

1.1.6 Enfin, le rapprochement entre la proposition de directive et la "Recommandation relative à des principes communs applicables aux mécanismes de recours collectif en cessation et en réparation dans les États membres en cas de violation des droits conférés par le droit de l'Union" ⁽¹⁾ s'impose puisque les deux textes prévoient que tous les États membres devraient disposer, notamment pour les actions en réparation, de mécanismes nationaux de recours collectifs.

⁽¹⁾ JO L 201 du 26.7.2013, p. 60.

1.2 *Recommandations sur la proposition de directive*

1.2.1 Le CESE accueille favorablement la proposition de directive sur les actions en dommages et intérêts dans le domaine de la concurrence.

1.2.2 Le Comité considère que l'accès aux preuves est une question essentielle pour l'exercice des voies de recours et approuve les dispositions proposées par la Commission en vue de permettre un accès proportionné aux informations pertinentes et nécessaires pour l'action, sous un contrôle juridictionnel.

1.2.3 Il soutient, au même titre que la Commission, les programmes de clémence, qui permettent de détecter de nombreuses infractions et estime qu'il ne faut pas dissuader les entreprises de coopérer tout en considérant que ces programmes ne doivent pas protéger les entreprises au-delà du strict nécessaire. Ils ne doivent notamment pas les dispenser du paiement de dommages et intérêts aux victimes.

1.2.4 Le CESE soutient la disposition visant à ce qu'une décision rendue par une autorité nationale de concurrence ou une instance de recours devenue définitive ne puisse être remise en cause par les juridictions saisies de la demande d'action en réparation.

1.2.5 De même, il approuve les propositions de la Commission sur le point de départ de la prescription qui reprennent les préconisations qu'il avait formulées dans son avis sur le livre blanc et soutient les dispositions relatives à la suspension des délais, en cas de saisine d'une Autorité nationale de la Concurrence.

1.2.6 Le CESE a pris note du principe de responsabilité solidaire et des modalités prévues en cas de programme de clémence. Il s'interroge toutefois sur leur mise en pratique, notamment au regard des difficultés d'établir le niveau de responsabilité de chaque entreprise.

1.2.7 Le CESE estime indispensable d'éviter les situations pouvant entraîner un enrichissement sans cause. Il se félicite en conséquence des dispositions relatives à la répercussion du surcoût, permettant de garantir que la compensation soit payée à la personne qui a réellement subi un préjudice, et d'améliorer de façon significative les possibilités pour les consommateurs et les petites entreprises d'obtenir compensation du préjudice subi.

1.2.8 Le CESE partage l'analyse de la Commission sur l'intérêt que peuvent présenter les règlements extrajudiciaires à condition qu'ils soient de qualité, indépendants et restent facultatifs. Par ailleurs, il considère que les mécanismes de règlement alternatif des litiges ne peuvent constituer une solution crédible pour les victimes uniquement s'il existe des dispositifs de recours judiciaires efficaces, notamment l'action de groupe.

1.2.9 Le rapprochement entre la proposition de directive et la Recommandation sur les recours collectifs, s'impose puisque les deux textes prévoient que les États membres devraient disposer, notamment pour les actions en réparation, de mécanismes nationaux de recours collectifs.

Sur ce point, le Comité déplore que l'instauration d'une action de groupe en matière de concurrence qui aurait dû être le dispositif effectif pour les consommateurs ait été dissociée et renvoyer vers une recommandation encourageant les États membres à se doter de mécanismes de recours collectif qui n'a pas de valeur contraignante.

1.3 *Recommandations sur la communication*

1.3.1 Le CESE accueille favorablement la communication relative à la quantification du préjudice subi par les victimes d'infractions au droit de la concurrence.

1.3.2 Il estime que le droit à réparation de l'entier préjudice causé par une pratique anticoncurrentielle est un droit fondamental et que l'action en dommages et intérêts vient utilement compléter l'action des pouvoirs publics et des autorités nationales de la concurrence.

1.3.3 Enfin, le Comité partage l'analyse de la Commission sur la difficulté d'évaluer le préjudice. Il considère que les orientations contenues dans le "guide pratique" annexé à la communication doivent apporter une aide utile aux tribunaux et aux parties, tout en préservant l'indépendance du juge national au regard des règles nationales existantes.

2. **Propositions de la Commission**

2.1 *La proposition de directive*

2.1.1 Après une procédure de consultation très large ⁽²⁾, la Commission européenne a présenté le 11 juin 2013 une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à certaines règles régissant les actions en dommages et intérêts en droit interne, pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence des États membres et de l'Union européenne.

2.1.2 L'objectif de la Commission est de garantir la pleine effectivité des articles 101 et 102 et des droits nationaux de la concurrence en permettant à toute personne, qu'il s'agisse d'un consommateur, d'une entreprise ou d'une autorité publique, de demander réparation du préjudice causé par des pratiques anticoncurrentielles, quelle que soit sa nature.

2.1.3 Elle relève que la combinaison des actions par la sphère publique et par la sphère privée est nécessaire et complémentaire pour la mise en œuvre des règles de la concurrence.

⁽²⁾ Consultations sur le Livre vert de 2005 et le livre blanc de 2008.

2.1.4 Elle souligne qu'il existe actuellement de nombreux obstacles et une insécurité juridique, due notamment à la divergence des règles au sein des États membres, qui portent atteinte à l'effectivité du droit et au bon fonctionnement du marché.

2.1.5 Afin de pallier les inégalités entre les États membres en matière de protection juridictionnelle des droits garantis par le Traité et à l'absence dans certains pays d'un cadre efficace pour l'indemnisation des victimes d'infractions aux articles 101 et 102, elle propose de fixer des normes communes visant à :

- améliorer l'accès aux preuves dans le respect de la proportionnalité, en tenant compte des spécificités liées aux procédures de clémence et aux transactions, dont elle souligne l'importance;
- prévoir que les décisions des autorités nationales de concurrence constatant une infraction constitueront automatiquement des preuves de l'existence de l'infraction devant les juridictions des États membres;
- édicter des règles sur la prescription afin d'éviter que les délais soient écoulés avant que les victimes n'aient eu la possibilité de faire valoir leurs droits;
- poser un principe de solidarité des entreprises tout en maintenant des règles plus favorables en cas de clémence afin de maintenir les effets positifs de la coopération;
- fixer des règles sur la prise en compte de la répercussion des coûts;
- poser une présomption simple de préjudice en cas d'entente;
- inciter le recours aux mécanismes consensuels de résolution des litiges, en prévoyant la suspension des délais de prescription pendant cette phase.

2.2 La communication

2.2.1 Ce texte constate que les articles 101 et 102 du TFUE constituent des dispositions d'ordre public visant à garantir que la concurrence n'est pas faussée au sein du marché intérieur, et créent aussi des droits et des obligations pour les entreprises ou les consommateurs qui sont protégés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

2.2.2 La communication se concentre ensuite sur la difficulté de quantifier le préjudice dans les affaires de concurrence et le

fait que cette responsabilité est dévolue aux juridictions nationales, qui peuvent néanmoins se reporter à un guide pratique élaboré par les services de la Commission.

2.2.3 Pour compléter la proposition de directive, la Commission a annexé à la communication un guide pratique concernant la quantification du préjudice.

2.2.4 Ce guide à caractère purement informatif ne lie pas le juge national ou les parties. Il a pour objet de mettre à disposition des juridictions nationales et des parties, des informations sur les méthodes et techniques utilisables pour quantifier le préjudice.

3. Observations générales sur la proposition de directive

3.1 Dans son avis sur le livre blanc sur les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et abus de position dominante, le CESE avait souligné la nécessité de prendre des mesures afin d'améliorer les conditions juridiques dans lesquelles les victimes d'une pratique anticoncurrentielle peuvent exercer leur droit de demander réparation du préjudice subi. En conséquence, il accueille favorablement la proposition qui contribuera à lever les obstacles constatés.

3.2 Il estime que l'action en réparation doit compléter l'action des pouvoirs publics et des autorités nationales de concurrence et qu'elle aura un effet bénéfique du fait de son rôle dissuasif.

3.3 Il considère que l'action en dommages et intérêts est un droit fondamental pour les victimes, qui peuvent être des consommateurs et/ou des entreprises et qu'elle doit conduire à l'indemnisation de l'entier préjudice subi du fait des pratiques anticoncurrentielles.

3.4 En effet, le droit de demander réparation d'un préjudice subi a été affirmé à plusieurs reprises depuis 2001: la CJUE a jugé que toute personne doit pouvoir demander réparation de tels préjudices⁽³⁾. L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux reconnaît en outre le droit à un recours effectif en cas de violation des droits garantis par le droit de l'Union.

3.5 Le Comité pense, comme la Commission, que les programmes de clémence contribuent à la détection de nombreuses infractions et estime qu'il ne faut pas dissuader les entreprises de coopérer. Il considère toutefois que les programmes de clémence ne doivent pas protéger les entreprises de manière absolue, et ne doivent pas entraver le droit à réparation des victimes.

3.6 Il a pris note du fait que la proposition de Directive est complétée d'une recommandation encourageant les États membres à se doter de mécanismes de recours collectif pour garantir à leurs justiciables un accès effectif à la justice. Le CESE déplore que la proposition ne traite pas de la mise en place

⁽³⁾ Affaire C-453/99 (Courage et Créhan) et affaires jointes C-295 à 298/04 (Manfredi, Cannito, Tricarico et Murgolo).

d'une procédure d'action de groupe, seul mécanisme permettant d'assurer la pleine effectivité des recours et que l'accès à un recours collectif soit renvoyé à une recommandation qui n'a pas une valeur contraignante. Le CESE invite la Commission à légiférer sur cette question.

3.7 Enfin, le Comité partage l'analyse de la Commission sur la difficulté d'évaluer le préjudice. Il considère que les orientations contenues dans le "guide pratique" vont apporter une aide utile aux tribunaux et aux parties tout en laissant une certaine liberté d'appréciation au regard des règles nationales existantes.

4. Observations particulières sur la proposition de directive

4.1 L'accès aux preuves

4.1.1 Le CESE considère que l'accès aux preuves est une question fondamentale pour permettre l'instruction des dossiers.

4.1.2 De même, il estime qu'il est nécessaire de prévoir un accès aux preuves de manière à permettre aux victimes d'obtenir les informations pertinentes dont elles ont besoin pour leur action en dommages et intérêts.

4.1.3 Il considère toutefois que cet accès doit rester sous le contrôle des juridictions et que la divulgation doit être proportionnée afin de préserver les droits des parties.

4.1.4 A l'instar de la directive 2004/48/CE relative au respect des droits de propriété intellectuelle ⁽⁴⁾, la proposition de directive encadre la divulgation des preuves en garantissant que tous les États membres accordent un accès effectif minimal aux éléments de preuve dont les demandeurs et/ou défendeurs ont besoin pour démontrer le bien-fondé de leur demande de dommages et intérêts, et/ou pour étayer un moyen de défense.

4.1.5 Cet encadrement diminue l'insécurité juridique créée par l'arrêt Pfeiderer ⁽⁵⁾ qui avait retenu qu'en l'absence de législation européenne relative à l'accès à des renseignements obtenus par une autorité nationale dans le cadre d'un programme de clémence, il appartient au juge national de déterminer au cas par cas et selon le droit national, les conditions dans lesquelles la divulgation de documents liés à la procédure de clémence aux victimes d'une infraction au droit de la concurrence doit être autorisée ou refusée.

4.1.6 Enfin, l'article 6 de la proposition de directive prévoit une protection absolue pour les déclarations faites par les entreprises aux fins d'une demande de clémence ainsi que pour les propositions de transaction.

4.1.7 Il prévoit aussi une protection temporaire, jusqu'à la clôture de la procédure, des documents spécifiquement établis

par les parties, pour les besoins relevant de la mise en œuvre du droit par la sphère publique (réponses à une demande de renseignements de l'autorité de concurrence, communication des griefs).

4.1.8 Le CESE approuve que l'omission, le refus de divulgation ou la destruction de preuves soient sanctionnés de manière effective, proportionnée et dissuasive.

4.1.9 Les faits visés concernent plus précisément les entreprises qui ont été parties d'une procédure engagée par l'autorité de concurrence portant sur les faits à l'origine de l'action en dommages et intérêts (élément objectif), et/ou qui savaient ou auraient dû raisonnablement savoir que le juge national était ou allait être saisi.

4.2 Effet des décisions nationales: Le CESE soutient la disposition visant à ce qu'une décision rendue par une autorité nationale de concurrence ou une instance de recours devenue définitive ne puisse être remise en cause par les juridictions saisies de la demande d'action en réparation.

4.3 Délais de prescription

4.3.1 Le CESE considère qu'il est impératif de fixer des règles concernant le calcul des délais de prescription afin de sauvegarder les droits des victimes.

4.3.2 Il soutient les propositions de la Commission sur le point de départ de la prescription qui reprennent les préconisations qu'il avait formulées dans son avis sur le livre blanc ainsi que les dispositions relatives à la suspension des délais en cas d'ouverture d'une procédure auprès d'une autorité de la concurrence. Ces dispositions garantissent en effet aux victimes un droit de recours effectif. Il estime toutefois que le terme de la suspension pourrait être porté à 2 ans après la date à laquelle la décision constatant une infraction est devenue définitive.

4.4 Responsabilité

4.4.1 Le CESE a pris note du principe de solidarité qui ne peut être contesté.

4.4.2 Il s'interroge sur les modalités prévues dans l'hypothèse où l'une des entreprises a participé à un programme de clémence, notamment sur la difficulté de prouver, d'établir la responsabilité de chacune d'entre elles et d'évaluer leur contribution eu égard à leurs capacités financières.

4.5 Répercussion du surcoût

4.5.1 Le CESE se félicite que soit prévu dans la proposition de directive des dispositions relatives à la répercussion du surcoût entraîné par les pratiques frauduleuses. Il estime en effet indispensable d'éviter les situations pouvant entraîner un enrichissement sans cause.

⁽⁴⁾ JO L 195 du 2.6.2004, p. 16.

⁽⁵⁾ Affaire C-360/09.

4.5.2 Il considère que la présomption de l'article 13 relatif aux acheteurs indirects est un moyen important de garantir que la compensation soit payée à la personne qui a réellement subi un préjudice, et améliore de façon significative les possibilités pour les consommateurs et les petites entreprises d'obtenir compensation du préjudice subi.

4.5.3 Le Comité soutient le principe de l'entière réparation du préjudice tel que défini à l'article 2 et rappelé à l'article 14.

4.6 Quantification du préjudice

4.6.1 Le CESE appuie le principe d'une présomption de préjudice en cas d'entente établie, dans la mesure où cette présomption lève un obstacle aux actions en réparation, tout en préservant les droits de l'entreprise contrevenante.

4.6.2 Il considère que la simplification des moyens de preuve doit être suffisante de manière à ne pas constituer un frein aux actions en dommages et intérêts, la preuve étant toujours difficile à établir en matière de concurrence.

4.6.3 Le CESE soutient la mise à disposition d'un "guide pratique" tel que joint en annexe de la Communication en ce sens qu'il apporte notamment aux parties une certaine sécurité quant à la fixation du quantum des dommages et intérêts.

4.7 Résolution consensuelle des litiges

4.7.1 Le CESE prend note de l'analyse de la Commission sur l'intérêt que peuvent présenter les règlements consensuels, qui permettent de parvenir à une solution équitable à un coût moindre et approuve les dispositions proposées sur la suspension des délais de prescription et les effets des règlements consensuels sur les actions judiciaires, qui encourageront le recours à ces systèmes.

4.7.2 Il rappelle toutefois que le soutien apporté à ces mécanismes suppose qu'ils soient de qualité, indépendants et restent facultatifs, de manière à ne limiter en aucun cas le recours au judiciaire.

4.7.3 Par ailleurs, comme il l'a souligné dans son avis sur le livre blanc, le Comité considère que les mécanismes de règlement alternatif des litiges ne peuvent constituer une solution crédible pour les victimes uniquement s'il existe des dispositifs de recours judiciaires efficaces, notamment l'action de groupe.

4.8 Évaluation: Le Comité soutient la politique d'évaluation de la Commission afin qu'il en soit tiré des enseignements et le cas échéant, que les mesures nécessaires soient prises.

5. Observations sur la communication

5.1 La victime d'une infraction au droit de la concurrence demandant réparation de son préjudice peut être confrontée à de nombreux obstacles résultant de la disparité des règles et procédures nationales relatives à la quantification du préjudice.

5.2 Le droit à un recours effectif ne doit pas être entravé par des obstacles disproportionnés s'ajoutant à la difficulté inhérente de la quantification du préjudice dans les affaires de concurrence: il est en effet impossible de déterminer avec exactitude comment les conditions et le comportement des acteurs du marché auraient évolué si l'infraction n'avait pas été commise. On ne peut qu'estimer un scénario probable.

5.3 Aussi, le CESE considère que le guide pratique peut être un outil utile au juge national dont l'indépendance est respectée par le caractère purement informatif du guide et son absence d'effet juridiquement contraignant.

5.4 C'est en tout état de cause le droit applicable qui déterminera la méthode de quantification du dommage au regard des circonstances particulières d'une affaire donnée.

5.5 Le juge saisi devra en outre prendre en considération les données disponibles, les ressources dont il dispose en termes de coûts et de temps, et évaluer leur proportionnalité au regard de la valeur de la demande en réparation présentée par la victime.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen

Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme Copernicus et abrogeant le règlement (UE) n° 911/2010»

COM(2013) 312 final — 2013/0164 (COD)

(2014/C 67/17)

Rapporteur: **M. IOZIA**

Le 1^{er} juillet 2013 et le 6 septembre 2013 respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme Copernicus et abrogeant le règlement (UE) n° 911/2010"

COM(2013) 312 final — 2013/0164 (COD).

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 144 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille avec satisfaction la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme Copernicus et abrogeant le règlement (UE) n° 911/2010, bien qu'elle ait été présentée avec un an de retard par rapport à la feuille de route optimale relative au programme défini en 2011.

1.2 Le CESE se félicite en particulier que les États membres et le Parlement européen aient pris en compte la position résolue qu'il a défendue en faveur de l'insertion dans le cadre financier pluriannuel du financement du programme GMES, désormais rebaptisé Copernicus, permettant ainsi sa mise en œuvre effective, bien qu'avec une réduction de plus de 2 milliards d'euros par rapport aux prévisions initiales. Cette réduction risque de compromettre l'ensemble du programme. La Commission a fait preuve de flexibilité en revenant aussi radicalement sur sa position.

1.3 Le CESE réaffirme son soutien ferme et convaincu aux programmes spatiaux de l'Union européenne, Galileo et Copernicus, programmes phares relevant du projet Horizon 2020, qui témoignent de la capacité d'innovation et du développement technologique, permettent de maintenir la suprématie de l'industrie spatiale européenne sur ses concurrents internationaux et contribuent à la création d'un environnement favorable au développement d'un emploi de qualité, lié à la connaissance et à la recherche.

1.4 Le CESE recommande à la Commission, à quelques mois du lancement du premier satellite de la constellation Sentinel, de définir clairement les modalités de gouvernance du programme Copernicus, qui sont difficilement compréhensibles pour l'instant. De l'avis du CESE, les deux acteurs principaux des

politiques spatiales européennes, à savoir l'ESA (Agence spatiale européenne) et Eumetsat (satellites météorologiques), doivent être clairement associés au processus de gestion des programmes spatiaux et météorologiques ainsi qu'à la gestion globale du programme. Cela ne ressort pas clairement des considérants de la Commission. L'article 12, paragraphes 4 et 5 de la proposition de règlement doit être modifié, le potentiel ("peut confier") devant être remplacé par une formulation affirmative ("confie").

1.5 Le CESE exprime des réserves, comme il l'a déjà fait maintes fois en de précédentes occasions, à propos du recours à des actes délégués qui ne respectent pas à la lettre les dispositions du TFUE quant à la faculté d'exercer un pouvoir de délégation pour une période limitée et pour des activités non essentielles. Tous les actes délégués doivent être circonsciés de manière à fournir un cadre de référence clair à tous les intéressés.

1.6 Le CESE recommande que soient détaillées les règles de passation de marchés qui définiront les conditions de participation des entreprises aux activités prévues par le programme Copernicus. Ces règles devront tenir dûment compte des exigences des petites et moyennes entreprises, sur la base des engagements pris dans l'initiative relative aux PME ("Small Business Act") et des prévisions de développement du marché unique conformément à l'Acte pour le marché unique. Il importera au plus haut point de disposer d'un cadre réglementaire clair et stable concernant les investissements privés.

1.7 Le CESE partage l'évaluation du potentiel économique que le programme Copernicus est susceptible de développer et reconnaît sa cohérence avec les objectifs de la stratégie Europe 2020. Il souhaite que le règlement à l'examen soit adopté dans

les plus brefs délais, afin de pouvoir lancer à compter de janvier 2014 les activités prévues par le cadre financier pluriannuel. Il espère un renforcement significatif des activités de soutien aux services en aval dans le cadre du programme Copernicus; ce soutien est actuellement bien défini dans les objectifs, mais aucune indication claire n'est donnée quant aux instruments à insérer dans le règlement et aux responsabilités spécifiques à confier à la Commission.

1.8 Afin d'associer le plus grand nombre possible d'entreprises, le CESE estime essentiel d'offrir une plateforme permettant effectivement de stimuler les investissements, l'emploi et le développement. À cet égard, il estime indispensable que les données disponibles soient libres et gratuites pour tous les opérateurs européens et défend avec conviction la nécessité d'entamer des négociations avec les pays tiers afin de définir un régime de réciprocité absolue avec les industries de ces pays disposant de données. En l'absence de tels accords, le CESE juge opportun de prévoir, pour les industries de ces pays, un régime de licences limitant à l'essentiel l'accès aux données du programme Copernicus. Le régime de libre accès devrait être garanti à tous les pays en voie de développement et partout dans le monde aux pays en situation d'urgence.

1.9 Eu égard à l'engagement financier substantiel et à la sensibilité des données, le CESE est favorable à ce que l'Union européenne devienne propriétaire du système. Il fait observer que la proposition de règlement ne précise ni les modalités, ni les coûts, ni les responsabilités futures en ce qui concerne la gestion de ces droits de propriété et leur transfert. Il espère que ce point sera clarifié.

1.10 Le CESE recommande vivement à toutes les institutions européennes, en particulier au Parlement européen, qui tiendra encore quelques sessions utiles avant sa dissolution en vue des prochaines élections, à adopter rapidement le règlement en y intégrant les améliorations suggérées, de manière à permettre la poursuite du programme Copernicus. Le risque de dé financement du programme est réel et concret s'il n'est pas adopté en temps utile.

2. Introduction

2.1 Le règlement à l'examen instaure un cadre juridique approprié pour la gouvernance et le financement du programme européen d'observation de la Terre GMES (surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité), en vue de sa nouvelle phase opérationnelle, qui sera lancée à compter de 2014. À cette fin, il abroge le règlement (UE) n° 911/2010 qui est à l'origine de l'établissement du programme et qui est en vigueur jusqu'à la fin 2013.

2.2 Le règlement à l'examen vise également à rebaptiser officiellement le programme GMES, dont la nouvelle dénomination est désormais Copernicus.

2.3 À la lumière du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et plus particulièrement de son article 189, la nouvelle proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil porte sur les aspects suivants:

- 1) changement de dénomination en Copernicus;
- 2) gouvernance du programme GMES dans sa phase opérationnelle, avec la possibilité pour la Commission de déléguer des activités à un certain nombre d'opérateurs;
- 3) financement pour la période 2014-2020.

2.4 Comme résumé dans la communication, "Copernicus s'articule autour de six services, à savoir la surveillance du milieu marin, la surveillance de l'atmosphère, la surveillance des terres, la surveillance du changement climatique ainsi que l'appui aux interventions d'urgence et la sécurité. Copernicus exploite des données provenant de satellites et de capteurs in situ, tels que des bouées, des ballons ou des sondes atmosphériques, pour fournir des informations et des prévisions à valeur ajoutée actualisées et fiables présentant un intérêt, par exemple, pour l'agriculture et la pêche, l'occupation des sols et la planification urbaine, la lutte contre les incendies de forêt, la réaction aux catastrophes, le transport maritime ou la surveillance de la pollution atmosphérique. Copernicus contribue également à la stabilité économique et à la croissance en stimulant les applications commerciales (les services en aval) dans de nombreux secteurs différents, grâce à un accès total et ouvert à ses données d'observation et produits d'information. Il fait partie des programmes à mettre en œuvre dans le cadre de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Il a, en outre, été intégré dans l'initiative en matière de politique industrielle de la stratégie Europe 2020, en raison des avantages qu'il présente pour un large éventail de politiques de l'Union".

2.5 À ce jour, la composante spatiale a été financée – pour un montant de 3,2 milliards d'euros environ – principalement par l'ESA (à plus de 60 %), et par le budget de l'UE (à 30 % environ), par l'intermédiaire du septième programme cadre (7^e PC).

2.6 Le financement de la phase opérationnelle, qui prévoit à la fois l'exploitation des données et le renouvellement de l'infrastructure spatiale, ne peut être à la charge des seuls États membres, compte tenu des coûts afférents. L'UE assume donc, par l'entremise du règlement à l'examen, la responsabilité de la phase opérationnelle de Copernicus/GMES et la charge de son financement, pour une valeur de 3 786 millions d'euros (prix de 2011).

2.7 Dans la communication sur "Un budget pour la stratégie Europe 2020" [COM(2011) 500 final du 29.6.2011], la Commission proposait de financer le programme GMES en dehors du cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2014-2020.

2.8 Le CESE a fait part de sa ferme opposition à la proposition de la Commission de reléguer dans un fonds spécifique externe les financements nécessaires au développement et à l'achèvement du programme GMES ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ JO C 299 du 14.10.2012, p. 72.

2.9 Cette première proposition de financement externe a donc été rejetée par le Parlement dans sa résolution P7_TA(2012)0062 du 16 février 2012. Selon les conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 sur le cadre financier pluriannuel, le programme devrait être financé par la sous-rubrique 1a du cadre financier, avec un niveau maximal d'engagements de 3 786 millions d'euros (prix de 2011) à définir dans le règlement CFP.

2.10 Les agences spatiales nationales disposent elles aussi de leurs propres systèmes d'observation de la Terre. La Commission observe dans sa communication que, s'agissant de la surveillance de l'environnement, elles n'ont toutefois pas réussi à trouver un moyen de coopérer en ce qui concerne le financement de programmes opérationnels durables. Or, la poursuite de ces observations revêt une importance cruciale face à la pression politique accrue exercée sur les pouvoirs publics pour qu'ils prennent des décisions éclairées dans le domaine de l'environnement, de la sécurité et du changement climatique et compte tenu de la nécessité de respecter les accords internationaux.

3. Observations générales

3.1 La composante spatiale de Copernicus/GMES a été développée de 2005 à aujourd'hui par l'ESA. Elle a été financée de manière autonome pour près de 2 milliards d'euros et a bénéficié d'une contribution de l'UE d'un milliard d'euros supplémentaires au titre du thème "Espace" du 7^e programme-cadre et des fonds du programme de fonctionnement initial, ce qui représente un total de 3,2 milliards d'euros dépensés à ce jour et planifiés jusqu'à la fin 2013.

3.2 Il est indiqué dans le considérant (17) que compte tenu de la dimension du programme, sa mise en œuvre devrait être déléguée à des entités possédant les capacités techniques et professionnelles appropriées, dont certaines sont mentionnées dans le considérant (18) suivant. Pour le succès de la phase opérationnelle, il y a donc lieu de tenir compte, dans les accords de gouvernance liés au règlement à l'examen, des capacités réelles de l'Europe dans le domaine satellitaire et de l'exploitation des données correspondantes. Le considérant (18) omet de mentionner les deux principaux acteurs disposant d'une capacité de conception, d'exploitation et de gestion de satellites en Europe, à savoir l'ESA et Eumetsat.

4. Observations particulières

4.1 Dans le domaine spatial, certains États européens sont regroupés au sein de deux grandes organisations, l'ESA et Eumetsat. L'ESA, qui dispose d'un budget annuel de plus de 4 milliards d'euros et qui emploie 2 250 personnes environ (2011), a développé et exploité un nombre important de satellites environnementaux (ERS, Envisat, Cryosat, SMOS, GOCE, SWARM), et a développé les satellites météorologiques européens Météosat, Météosat seconde génération, et Met-OP. L'ESA collecte et diffuse également les données relatives à toute une série de missions exercées par d'autres partenaires (missions de tiers). Eumetsat, l'organisation européenne chargée de l'exploitation des satellites météorologiques, dont le budget annuel est d'environ 300 millions d'euros et dont les effectifs s'élèvent à 280 personnes (2011), a pour mission spécifique de traiter et de diffuser les données météorologiques.

4.2 À côté de ces deux grandes organisations, d'autres agences de l'Union européenne participent à la politique spatiale européenne, comme indiqué dans le tableau (2).

Agence	Principaux domaines d'activité	Budget et personnel (2007)
Agence du GNSS européen (GSA)	Gestion des programmes européens de radionavigation par satellite (par exemple Galileo)	5,4 millions (2009) – effectif de 50 personnes
Centre satellitaire de l'UE (CSUE)	Assiste l'UE dans l'analyse des images satellitaires	16 millions (2011) – effectif de 100 personnes
Agence européenne pour l'environnement (AEE)	Prise en compte des questions environnementales dans les politiques économiques	41 millions (2012) – effectif de 220 personnes
Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM)	Assistance technique et scientifique pour le développement de la législation de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la sûreté maritimes et de la prévention de la pollution	54 millions (2010) – effectif de 200 personnes
FRONTEX	Coopération opérationnelle entre les États membres en matière de sécurité des frontières	22 millions (+ réserve de 13 millions) – effectif de 170 personnes
Agence européenne de défense (AED)	Coopération en matière de capacités de défense et d'armement	31 millions (2010) – effectif de 100 personnes
Conseil européen de la recherche (CER)	Composante du 7 ^e PC Promeut la recherche scientifique et l'excellence en Europe	32 millions (2009) – effectif de 220 personnes
Agence exécutive pour la recherche (AER)	Dirige l'évaluation et la gestion de nombreux programmes du 7 ^e PC	31 millions (2009) – effectif de 349 personnes

4.3 Les chiffres indiqués ci-dessus donnent un aperçu des capacités opérationnelles dont disposent les agences de l'Union européenne, l'ESA et Eumetsat dans le domaine satellitaire. S'agissant des exigences du programme, la Commission devrait tenir compte de toutes les ressources et compétences professionnelles disponibles.

4.4 Dans le considérant (18), l'ESA et Eumetsat ne sont pas expressément cités parmi les entités associées à la mise en œuvre du programme Copernicus. Par référence à l'article 11, il convient de les inclure dans cette énumération.

4.5 L'article 12, paragraphes 4 et 5 de la proposition de règlement doit être modifié, le potentiel ("peut confier") devant être remplacé par une formulation affirmative ("confie").

(2) Source: PACT European Affairs.

4.6 À l'article 2, paragraphes 1 b) et 4 b), la Commission cite les objectifs de croissance économique et d'emploi parmi les principaux objectifs du programme Copernicus.

4.7 Le CESE s'en réjouit, mais demande que soient prévues des initiatives spécifiques et appropriées pour que ces objectifs puissent être réalisés, en particulier en ce qui concerne les mesures concrètes qui doivent être prises (services en aval) et qui déterminent la valeur ajoutée des activités productives. Les mesures de diffusion, celles visant à encourager le développement d'applications possibles des données fournies par le système, et les mesures de diffusion des connaissances sur le potentiel de Copernicus sont essentielles; elles devraient à ce titre être intégrées dans le règlement, et assorties d'une référence explicite aux activités à entreprendre pour réaliser les objectifs fixés.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux redevances dues à l'Agence européenne des médicaments pour la conduite d'activités de pharmacovigilance concernant des médicaments à usage humain»

COM(2013) 472 final — 2013/0222 (COD)

(2014/C 67/18)

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

Le 12 juillet et le 1^{er} juillet 2013 respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément aux articles 114 et 168 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 aux redevances dues à l'Agence européenne des médicaments pour la conduite d'activités de pharmacovigilance concernant des médicaments à usage humain"

COM(2013) 472 final — 2013/0222 (COD).

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 144 voix pour, 1 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement la proposition de la Commission, qui contribue de manière sensible à améliorer encore la sécurité des médicaments et la transparence des processus d'évaluation. Il se félicite tout particulièrement des améliorations apportées par rapport à la première proposition de la Commission, notamment en ce qui concerne certaines dispositions spécifiques applicables aux PME.

1.2 Le Comité est d'accord avec le principe selon lequel les titulaires d'autorisations de mise sur le marché ne doivent pas acquitter deux fois des redevances pour la même activité de pharmacovigilance. Il invite la Commission à garantir que l'introduction des nouvelles redevances s'accompagne de la suppression simultanée des redevances nationales perçues pour la même activité.

1.3 Le CESE approuve les propositions de la Commission relatives à l'évaluation des rapports périodiques actualisés de sécurité (PSUR) et des études de sécurité post-autorisation (PASS). Il invite toutefois la Commission à prévoir des réductions supplémentaires pour les médicaments au profit de sécurité bien établi.

1.4 Le CESE est d'avis que le traitement des procédures d'évaluation à l'échelle européenne sur la base des données de pharmacovigilance (saisines) constitue une mission relevant de l'autorité publique, qui ne devrait pas être financée exclusivement par les redevances acquittées par les titulaires d'autorisation de mise sur le marché. La mise en œuvre de telles procédures d'évaluation représente, pour les autorités compétentes au

niveau national ainsi qu'à celui de l'Union, une tâche importante qui devrait, selon le Comité, être financée par des ressources de l'Union européenne, ce également afin de garantir l'indépendance de l'évaluation.

1.5 Le CESE est favorable à la proposition en vertu de laquelle l'Agence européenne des médicaments doit percevoir auprès des titulaires d'autorisations de mise sur le marché une redevance forfaitaire annuelle pour les activités de pharmacovigilance menées par ses soins. Il relève toutefois que les activités de pharmacovigilance ne sont pas encore accessibles pour l'instant ou ne le sont que de manière restreinte. C'est pourquoi le Comité propose de suspendre la taxe forfaitaire tant que les services afférents ne seront pas disponibles.

1.6 Le Comité approuve la Commission quand elle propose de répartir les redevances dues aussi équitablement que possible entre tous les titulaires d'autorisations de mise sur le marché concernés. Le CESE préconise de repenser encore une fois l'approche fondée sur les "unités de facturation".

2. Introduction

2.1 Pour la plupart des citoyens, préserver une "bonne santé" ou la rétablir représente un bien précieux, voire pour beaucoup le bien suprême.

2.2 Avec les conseils et les traitements prodigués par les professionnels de santé, les médicaments jouent un rôle central dans la préservation ou le rétablissement de la santé. En tant que citoyens de l'Union européenne, les patients escomptent à juste titre pouvoir disposer dans tous les États membres d'une fourniture optimale de médicaments efficaces et sûrs. Toutes les réglementations dans le domaine des produits pharmaceutiques doivent être axées en priorité sur l'intérêt des patients.

2.3 Il convient que les risques liés à l'usage de médicaments soient, dans toute la mesure du possible, exclus ou réduits au minimum. La sécurité doit primer. Cet impératif nécessite de procéder à une évaluation suffisante avant l'autorisation et à une surveillance continue lors de la phase postérieure à l'autorisation. Cette activité, connue sous l'appellation de pharmacovigilance, fait appel à la responsabilité de toutes les parties prenantes, depuis le titulaire de l'autorisation de mise sur le marché d'un médicament jusqu'aux professionnels de santé, sans oublier les patients, mais aussi les autorités compétentes des États membres et de l'Union européenne dans son ensemble.

2.4 Pour les médicaments autorisés dans plusieurs États membres, les patients comptent sur l'adoption à l'échelon européen de décisions uniformes, qui s'appuient sur une base scientifique solide et soient ensuite communiquées de manière uniforme et compréhensible. L'Agence européenne des médicaments et ses organes spécialisés ont un rôle central à jouer pour coordonner l'évaluation scientifique et assurer une communication harmonisée.

2.5 Pour pouvoir s'acquitter de ces importantes missions, l'Agence doit bénéficier de financements adéquats. Actuellement, elle ne peut pas percevoir de redevances pour un grand nombre d'activités en rapport avec la pharmacovigilance. La proposition de la Commission instaure une telle possibilité.

2.6 En définissant de nouvelles situations donnant lieu à une redevance, il importe de veiller à ce que la contribution financière dont s'acquittent les fabricants de médicaments soit appropriée par rapport aux services fournis par l'Agence.

2.7 Il convient de concevoir cette contribution des fabricants de médicaments de telle sorte que les patients continuent de disposer de tous les médicaments au sein de l'Union européenne, en évitant donc que la perception de la redevance ne compromette la commercialisation des produits pour des raisons économiques et qu'ainsi les patients ne puissent bénéficier de traitements adéquats.

2.8 Les patients escomptent que les procédures d'évaluation des données de pharmacovigilance conduites à l'échelon de l'Union soient réalisées exclusivement sur la base de considérations scientifiques et indépendamment des redevances versées par les fabricants de médicaments.

3. Contexte

3.1 Le Comité n'a cessé de souligner, dans des avis antérieurs, à quel point il importe pour l'Europe de disposer d'une industrie pharmaceutique compétitive et novatrice. Ces cinquante dernières années, cette branche d'activité a compté parmi les industries modernes, avec un niveau technologique et un taux d'innovation des plus élevés. Dans toute l'Europe, des centaines de milliers de travailleurs, pour la plupart hautement qualifiés, travaillent dans ce secteur à forte valeur ajoutée.

3.2 Toutefois, les médicaments n'ont pas que des aspects positifs; ils peuvent également présenter des effets secondaires indésirables liés à des erreurs d'administration ou de prescription, voire à une utilisation inadaptée ou abusive du produit concerné.

3.3 C'est pourquoi l'usage des médicaments met en jeu d'importantes responsabilités et mérite la plus haute attention, dans

la mesure où il s'agit de protéger la santé des citoyens, surtout si l'on considère que pour ceux qui sont nouveaux, nombre d'effets secondaires ne sont souvent constatés qu'après la délivrance de l'autorisation et la mise sur le marché qui s'ensuit.

3.4 Avec la modification de la directive 2001/83/CE publiée le 15 décembre 2010 et le règlement (CE) n° 1235/2010, de nouvelles missions de pharmacovigilance ont été assignées à l'Agence européenne des médicaments, y compris des procédures de pharmacovigilance à mener à l'échelle de l'Union, la veille bibliographique, l'amélioration des outils informatiques et une plus large information du public. La législation régissant la pharmacovigilance dispose en outre que l'Agence doit pouvoir financer ces activités au moyen de redevances perçues auprès des titulaires d'autorisations de mise sur le marché. Il y a dès lors lieu de créer de nouvelles catégories de redevances afin de couvrir les missions nouvelles et spécifiques confiées à l'Agence.

3.5 Pour financer ces activités, la législation révisée en matière de pharmacovigilance prévoit l'imposition de redevances aux titulaires d'autorisations de mise sur le marché. Elles doivent s'appliquer aux activités de pharmacovigilance menées au niveau de l'Union, notamment dans le contexte des procédures d'évaluation conduites à l'échelle européenne. Ces procédures incluent l'évaluation scientifique effectuée par les rapporteurs des autorités compétentes des États membres. Les redevances n'ont donc pas vocation à se rapporter aux activités de pharmacovigilance exercées par les autorités nationales compétentes à l'échelon de leur pays. Les États membres peuvent par conséquent continuer de percevoir des redevances pour de telles activités, à condition qu'elles ne fassent pas double emploi avec les redevances établies dans la proposition à l'examen.

4. Définitions

4.1 Suivant la définition de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le concept de **pharmacovigilance** recouvre l'analyse et la prévention du risque médicamenteux, les activités relatives à la détection, à l'évaluation, à la compréhension et à la prévention des effets indésirables ou de tout autre problème en rapport avec les médicaments, la gestion des risques, la prévention des erreurs thérapeutiques, la communication d'informations sur les médicaments et la promotion de leur usage rationnel.

4.2 Les notions d'**effets secondaires** et d'**effets indésirables des médicaments** désignent les effets nocifs indésirables d'un traitement médicamenteux.

4.3 Un rapport périodique actualisé de sécurité (Periodic Safety Update Report - PSUR) désigne un ensemble de données de grande ampleur qui porte sur l'utilisation d'un ou plusieurs médicaments et les risques correspondants sur une période relativement longue, généralement plus de trois ans et doit être soumis par le titulaire d'une autorisation de mise sur le marché aux autorités compétentes des pays pour lesquels une telle autorisation a été délivrée.

4.4 Une procédure d'évaluation des données de pharmacovigilance réalisée à l'échelon de l'Union (**saisine**) est une procédure réglementaire engagée au niveau européen afin d'arbitrer entre des positions scientifiques divergentes ou de lever des doutes concernant l'autorisation de médicaments.

4.5 Une étude de sécurité post-autorisation (**Post-Authorisation Safety Study - PASS**) est une étude scientifique visant à contribuer à la sécurité des médicaments. Elle peut être lancée volontairement par le titulaire de l'autorisation de mise sur le marché ou être imposée par l'autorité compétente après la délivrance de ladite autorisation. De telles études visent principalement à déterminer la fréquence, dans des conditions normales, d'effets secondaires déjà connus, à en identifier d'autres effets, rares et inconnus jusqu'alors, qui n'ont pas été détectés par les études cliniques en raison de leur occurrence peu fréquente, ainsi qu'à étudier les risques potentiels d'un usage quotidien pour certains groupes de patients, comme les personnes très âgées, les femmes enceintes, ou les individus souffrant de dysfonctionnements hépatiques.

4.6 **EudraVigilance** (European Union Drug Regulating Authorities Pharmacovigilance) est le nom d'un réseau d'information et d'un système de gestion dont l'Agence européenne des médicaments assume l'administration centralisée afin d'assurer une utilisation sûre des médicaments au sein de l'Espace économique européen. EudraVigilance promeut notamment la transmission électronique de rapports sur les effets secondaires avant et après l'autorisation de mise sur le marché d'un médicament, y compris les cas suspects, et leur collecte systématique, ainsi que la détection précoce des risques liés aux médicaments et l'adoption de mesures appropriées en vue de les minimiser.

4.7 L'Extended EudraVigilance Medicinal Product Dictionary (**xEVMPD**) constitue une variante élargie du dictionnaire des médicaments EVMPD, clôturé en juillet 2011. Pour tous les médicaments autorisés dans les pays de l'Espace économique européen, il est alimenté par les titulaires des autorisations correspondantes de mise sur le marché en informations relatives aux produits, indiquant notamment pour chacun de ceux-ci, le nom, le titulaire de l'autorisation de mise sur le marché et le système de pharmacovigilance utilisé, le type et le statut de l'autorisation, la formule pharmaceutique et le dosage, les modalités et les domaines d'utilisation, ainsi que les substances actives et les adjuvants. Le dictionnaire des médicaments de l'UE, dont la réalisation devait être totalement achevée pour le 2 juillet 2012, n'est toutefois que partiellement utilisable pour l'instant.

4.8 Une "**unité de facturation**" désigne chacune des différentes entrées figurant dans la banque de données visée à l'article 57, paragraphe 1, point l), du règlement (CE) n° 726/2004 (xEVMPD) et reposant sur des informations tirées de la liste de tous les médicaments à usage humain autorisés dans l'Union visée à l'article 57, paragraphe 2, dudit règlement.

5. Base juridique

5.1 La proposition est fondée sur l'article 114 et l'article 168, paragraphe 4, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Elle repose sur l'article 114 dudit traité dans la mesure où les disparités entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États en ce qui concerne les médicaments tendent à entraver les échanges au sein de l'Union et ont, de ce fait, une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur.

5.2 Le règlement proposé se fonde également sur l'article 168, paragraphe 4, point c), du traité, car il vise à soutenir l'instauration de normes élevées de qualité et de sécurité des médicaments.

6. Principes de subsidiarité et de proportionnalité

6.1 L'Agence étant une entité européenne décentralisée créée en vertu du règlement (UE) n° 726/2004, les décisions relatives à son financement et aux redevances qu'elle perçoit doivent être prises à l'échelon de l'Union. La nouvelle législation en matière de pharmacovigilance forme la base juridique lui permettant la perception de redevances pour les activités de pharmacovigilance. Par conséquent, seule l'Union peut autoriser l'Agence à recouvrer de telles redevances. La proposition de règlement à l'examen concerne uniquement les activités de pharmacovigilance qui sont menées à l'échelon de l'Union et auxquelles participe l'Agence. S'agissant de celles qui sont menées au seul échelon national, l'Union n'est pas compétente et les États membres peuvent donc continuer d'imposer des redevances nationales.

6.2 Selon la Commission, la proposition respecte le principe de subsidiarité, car elle n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif général poursuivi, à savoir l'instauration de redevances en vue de permettre la bonne mise en œuvre de la législation sur la pharmacovigilance applicable depuis juillet 2012.

7. Observations générales

7.1 Le CESE reconnaît la contribution positive et importante des médicaments à la qualité de vie des citoyens et a toujours appuyé l'ensemble des initiatives destinées à améliorer la sécurité de l'utilisation des médicaments, un aspect fondamental de la protection de la santé publique.

7.2 Le CESE salue les efforts déployés par la Commission afin d'améliorer et de simplifier, dans l'intérêt des patients et des fabricants de médicaments, le cadre législatif de la pharmacovigilance, en remaniant la directive 2001/83/CE et le règlement (UE) n° 726/2004. Ce faisant, elle fournit également une contribution notable pour faire progresser la réalisation et l'approfondissement du marché intérieur, dans un domaine aussi complexe et important que le secteur pharmaceutique.

7.3 Le Comité reconnaît également le précieux concours apporté dans ce contexte par l'Agence européenne des médicaments, notamment en tant qu'instance de coordination, à l'intention des patients de l'Union européenne, d'une communication harmonisée et scientifiquement fondée concernant les risques liés aux médicaments.

7.4 Le CESE soutient la proposition de la Commission dans sa volonté de donner à l'Agence la possibilité de percevoir des redevances appropriées pour ses activités de pharmacovigilance.

8. Observations particulières

8.1 Dans ce cadre, le CESE approuve sur le principe les cas donnant lieu à redevance qui sont définis aux articles 4 et 5. Tant les PSUR mentionnés à l'article 4 que les études post-autorisation visées à l'article 5 contribuent de manière tout à fait déterminante à la détection précoce des risques et méritent donc d'être salués sans réserve du point de vue des patients.

8.2 Le Comité part du principe que, s'agissant des médicaments au profil de sécurité bien établi, la documentation à fournir dans le cadre des PSUR et des études post-autorisation doit être moins volumineuse que pour les nouveaux médicaments novateurs. Comme il est probable que les premiers devraient donc également occasionner moins de travail de traitement et d'essais que les seconds pour l'Agence et les rapporteurs concernés, le Comité demande à la Commission de prévoir à leur intention une réduction supplémentaire de la redevance pour les documents visés aux articles 4 et 5.

8.3 Par ailleurs, le Comité juge inappropriées les redevances visées à l'article 6 de la proposition de la Commission dans le contexte de saisines. Il estime plutôt que de telles procédures d'évaluation devraient s'effectuer indépendamment des redevances versées par l'industrie pharmaceutique et exclusivement dans l'intérêt des patients. Les dépenses correspondantes devraient être couvertes par le budget de l'Union.

8.4 Le CESE approuve également dans son principe la redevance forfaitaire annuelle proposée à l'article 7, tout en partant de l'hypothèse que cette redevance ne sera applicable que lorsque les activités de pharmacovigilance de l'Agence qu'elle devra financer seront pleinement accessibles aux entreprises soumises à son paiement. Le Comité ne juge pas pertinente la proposition d'établir un lien avec une unité de facturation.

8.5 Par ailleurs, le CESE approuve les réductions et exonérations de redevance qu'il est prévu d'appliquer aux petites entreprises et microentreprises.

8.6 Pour l'heure, la redevance forfaitaire annuelle proposée ne se rapporte dans les faits que partiellement à un service correspondant de l'Agence. Elle ne se justifie donc pas encore pleinement pour le moment. C'est pourquoi le Comité propose de suspendre cette taxe forfaitaire tant que les services afférents ne seront pas disponibles. La date de mise à disposition de ces services pourrait être confirmée par le conseil d'administration de l'agence, conformément à l'article 24, paragraphe 2, troisième alinéa, du règlement UE n° 726/2004, aux termes duquel "le conseil d'administration de l'Agence, sur la base d'un rapport d'audit indépendant qui tient compte des recommandations du comité pour l'évaluation des risques en matière de pharmacovigilance, confirme et annonce quand la base de données EudraVigilance est pleinement opérationnelle".

8.7 S'agissant de l'"unité de facturation", il peut par exemple arriver, en raison de la diversité des contextes nationaux, que la même autorisation soit délivrée en différentes langues au sein d'un même pays et qu'elle fasse dès lors l'objet de plusieurs entrées dans la base de données. La plupart des activités de pharmacovigilance portent sur une substance active et non pas sur des "unités de facturation" et devraient être rémunérées en conséquence. Le Comité propose donc que l'unité de facturation se rapporte à un numéro de procédure européenne. Les autorisations nationales ne devraient pas être comptabilisées plusieurs fois.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

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 passation électronique "de bout en bout" des marchés publics comme moyen de modernisation de l'administration publique»

COM(2013) 453 final

(2014/C 67/19)

Rapporteur: **Paulo BARROS VALE**

Le 26 juin 2013, la Commission a décidé, conformément à l'article 314 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 passation électronique de bout en bout des marchés publics comme moyen de modernisation de l'administration publique"

COM(2013) 453 final

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 147 voix pour, 3 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) s'est déjà déclaré favorable à la mise en œuvre rapide de la passation électronique ⁽¹⁾ "de bout en bout" ⁽²⁾ des marchés publics et réitère à présent son soutien à la généralisation de cette pratique, qui permet d'optimiser les ressources.

1.2 La passation électronique "de bout en bout" de marchés publics doit être considérée comme un moyen de modernisation de l'administration publique, dont l'efficacité est renforcée grâce à la rigueur et à la transparence accrues liées à cette pratique.

1.3 Il s'agit aussi d'une occasion pour les entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME), dont l'accès à de nouvelles opportunités est facilité dans un marché plus ouvert et transparent.

1.4 Toutefois, le CESE manifeste sa préoccupation à l'égard des maigres résultats obtenus à ce jour, qui semblent compromettre la réalisation de l'objectif initial d'achever la transition vers les marchés publics électroniques d'ici à 2016.

1.5 Il est préoccupant de constater le faible engagement dont font preuve à cet égard les États membres, qui affichent toujours

une réticence à adopter des pratiques dont on sait pourtant qu'elles sont avantageuses pour les administrations publiques et les agents économiques. La Commission devra à ce titre continuer à exercer son rôle de persuasion pour conduire à l'adoption de la passation "de bout en bout" de marchés publics électroniques, tant par la mise en œuvre de ce système de passation de marchés publics dans ses procédures qu'en légiférant et en diffusant de bonnes pratiques. Le Comité salue dès lors que la Commission ait mis à la disposition des États membres qui souhaiteraient les utiliser ses solutions de passation de marchés publics.

1.6 Le domaine des marchés publics est fragmenté: de multiples solutions et plateformes y coexistent, qui n'ont, pour la plupart, pas été conçues pour être interopérables. Le manque d'orientations stratégiques, voire de volonté des États membres de mettre en œuvre des solutions communes d'accès universel, entrave l'accès des opérateurs économiques, nationaux et transfrontaliers, et nuit dès lors à la libre concurrence. Il appartient à la Commission de jouer son rôle normalisateur en harmonisant les exigences techniques requises, sur la base de travaux déjà réalisés et soutenus, notamment dans le cadre du projet PEPPOL, et qui ont fait l'objet d'un soutien généralisé. L'harmonisation est une avancée importante dans la démocratisation d'un marché qui se veut transparent et accessible, en termes d'application rigoureuse des fonds publics.

1.7 Le CESE estime aussi que les solutions proposées devront être universellement accessibles, dépassant la barrière des langues et de l'accès des personnes handicapées. Par ailleurs, il importe de maintenir à un niveau réduit le coût de création ou d'adaptation des plateformes existantes ainsi que leur maintenance. La normalisation revêt, dès lors, une importance fondamentale.

⁽¹⁾ JO C 11 du 15.1.2013, p. 44.

⁽²⁾ La passation électronique "de bout en bout" de marchés publics concerne l'utilisation de communications électroniques et le traitement électronique des transactions d'acquisition de biens et de services par des entités du secteur public, à tous les stades du marché public, de la pré-adjudication (publication électronique des avis, accès aux documents du marché, présentation de propositions, évaluation des propositions et adjudication du contrat) à la post-adjudication (commande, facturation et paiement).

1.8 Les marchés publics restent difficilement accessibles pour les PME n'ayant pas la dimension et les ressources humaines et financières suffisantes. Le CESE réitère sa position selon laquelle la législation européenne en matière de marchés publics devrait soutenir les PME de telle sorte que ces dernières puissent réunir les conditions nécessaires en termes de capital et d'expérience notamment à travers la création de consortiums ou d'associations temporaires d'entreprises ⁽³⁾.

1.9 La proposition de directive à l'examen, relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics, est un pas supplémentaire important pour compléter le cycle de la passation électronique "de bout en bout" des marchés publics. L'uniformisation du contenu de la facture qui permettra l'interopérabilité offrira des avantages considérables. Le CESE estime néanmoins que malgré ces avantages, les délais d'adoption et de généralisation prévus à cet égard sont trop longs. En effet, à une époque où l'évolution technologique est constante, les efforts de normalisation sont urgents et souhaitables sous peine d'aboutir à des solutions obsolètes.

1.10 Le financement par la Commission du développement d'infrastructures de passation de marchés électroniques dans toute l'Europe par le biais du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) mérite certes d'être salué, mais la réduction drastique des montants alloués par le Conseil l'a remis en cause. Le CESE déplore cette réduction qui entraîne de grands bouleversements dans les projets d'intérêt commun promus par la Commission, notamment en ce qui concerne le soutien au développement et à la mise en œuvre de la passation électronique de marchés publics.

1.11 Le CESE souligne que dans ce domaine, comme dans tout autre impliquant un changement, la formation des personnes revêt une importance primordiale. Aussi, il convient de saluer la possibilité de financement des programmes de formation par les fonds structurels 2014-2020. Mais la formation des agents du secteur public ne peut être oubliée: il est essentiel de leur permettre de développer de nouvelles compétences techniques et de les sensibiliser aux nouvelles réalités de travail dématérialisées.

1.12 Le CESE profite de l'occasion pour demander instamment au Conseil d'inviter les États membres à mettre en pratique les idées énoncées dans les documents produits par la Commission et les organes consultatifs en la matière, afin de renforcer l'impact des travaux effectués.

2. Contenu essentiel du document

2.1 La communication à l'examen fait le point sur la mise en œuvre de la passation électronique "de bout en bout" de marchés publics, et expose les progrès accomplis concernant les mesures définies dans la communication intitulée "Une stratégie pour la passation électronique des marchés publics" ⁽⁴⁾.

2.2 La réforme des procédures de passation des marchés publics, la numérisation de l'administration publique, la réduction des charges administratives et l'amélioration de la transparence sont autant de vecteurs de croissance économique, la modernisation de l'administration publique faisant partie des cinq priorités recensées en 2012 puis en 2013 par la Commission dans son examen annuel de la croissance. L'achat de biens, de services et de travaux publics représente 19 % du PIB de l'UE (selon les données de 2011). Cela montre l'importance de mener une réforme des procédures de passation de marchés publics afin de réduire les dépenses publiques, en libérant des ressources importantes qui pourront être investies pour encourager la croissance.

2.3 La réforme des procédures de passation électronique et l'introduction du modèle de passation électronique "de bout en bout" de marchés publics est aussi une occasion d'introduire des innovations dans le modèle d'organisation de l'administration publique pour en renforcer la transparence et la rigueur, contribuant de la sorte à la réalisation des objectifs de croissance durable de la stratégie Europe 2020.

2.4 L'accès à l'internet des PME est actuellement généralisé: en 2012, 4,6 % seulement d'entre elles n'y étaient pas connectées ⁽⁵⁾. Dès lors, la plupart des PME sont équipées pour la passation électronique "de bout en bout" des marchés publics. De surcroît, les entreprises de pays où cette pratique est courante considèrent qu'il s'agit d'une expérience positive. Toutefois, il convient d'accorder une attention particulière à la promotion des services de facturation électronique et à la mise en place de procédures de passation électronique de marchés publics qui soient peu coûteuses et faciles à utiliser.

2.5 Malgré l'usage généralisé de l'internet, la passation électronique de marchés publics en est encore à un stade embryonnaire; la Commission a proposé de la rendre obligatoire d'ici à la mi-2016. Ainsi, le taux d'adoption de la soumission électronique de propositions reste très faible (il est estimé à 10 %), et, dans la plupart des États membres, la présentation de propositions par voie électronique est facultative, à l'exception du Portugal qui l'a rendue obligatoire au-delà d'un certain seuil. La facturation électronique est déjà une réalité dans quelques cas, au-delà de certains seuils, mais selon les estimations, 12 % seulement des entreprises emploient des moyens électroniques pour envoyer des factures aux autorités publiques ou en recevoir.

2.6 La voie à suivre consiste à normaliser la passation électronique des marchés publics, à faire de la facturation électronique la règle plutôt que l'exception dans le cadre des marchés publics, à encourager les États membres à définir des stratégies nationales en vue de mettre en œuvre la passation électronique des marchés et la facturation électronique et à partager les meilleures pratiques.

3. Observations générales

3.1 Le Comité rappelle l'importance qu'il attache, en matière de marchés publics, à une révision du cadre juridique qui permette la dématérialisation de la procédure en rendant

⁽³⁾ JO C 11 du 15.1.2013, p. 44.

⁽⁴⁾ COM(2012) 179 final

⁽⁵⁾ Données Eurostat 2013

progressivement obligatoire la passation électronique des marchés publics. Il constate toutefois que les progrès réalisés ont eu des effets indésirables, ainsi que le montrent les résultats concernant l'utilisation de la passation électronique des marchés publics.

3.2 La fragmentation du marché de la passation électronique des marchés publics s'est accentuée car les États membres ont choisi de faire cavalier seul, ce qui se traduit par l'existence de différentes solutions et plateformes dont la conception, par manque de vision stratégique, ne permet pas l'interopérabilité, condition essentielle de l'accès universel. Si, au niveau local, l'on enregistre une augmentation du nombre de participants aux appels d'offre, ce qui est un signe de l'amélioration de l'accès au marché, l'on ne peut en dire autant de la participation aux appels d'offre transfrontières, où les PME éprouvent des difficultés d'accès non seulement pour des raisons techniques mais aussi pour des raisons économiques - l'accès aux appels d'offre transfrontières n'est possible que pour les PME regroupées en consortiums, solution qui peut et qui doit être présentée et encouragée au niveau national.

3.3 Le CESE juge essentielle la question de l'interopérabilité et plaide en faveur d'une approche plus résolue en ce sens. Il est partisan des travaux de normalisation qui ont été entrepris et estime qu'il y a lieu de tirer parti des expériences menées dans les pays où le système est plus développé.

3.4 Les marchés publics électroniques "de bout en bout" constituent un instrument important pour accroître la rigueur et la transparence dans un secteur qui, dans la mesure où il concerne tout le monde, doit servir d'exemple et se faire le champion de l'honnêteté et du sérieux.

3.5 Les avantages que l'on peut en escompter sont les suivants:

- la lutte contre la fraude fiscale et l'évasion fiscale;
- une plus grande efficacité du marché du fait d'une réduction significative des coûts opérationnels et d'opportunité au cours des différentes phases du contrat, que ce soit pour l'entité adjudicatrice ou pour le contractant;
- un impact positif sur l'environnement du fait de la dématérialisation des documents, qu'il s'agisse de la réduction de la consommation de papier ou de la diminution de l'empreinte écologique inhérente à la distribution des documents;
- le raccourcissement des délais d'adjudication et de paiement;
- une plus grande facilité pour contrôler la procédure;
- l'intégration et le développement du marché intérieur;

- l'élargissement des marchés publics aux PME nationales et transfrontières du fait de l'atténuation des difficultés dues à la distance jusqu'à l'endroit où a lieu l'appel d'offres, ce qui facilite l'accès aux appels d'offres nationaux et transfrontières;
- le formulaire d'appel d'offres étant rempli par la voie électronique et comportant des validations, la marge d'erreur dans le remplissage des formulaires et le risque d'exclusion de l'appel d'offres pour défaut de conformité s'en trouvent diminués d'autant;
- les plateformes peuvent envoyer des alertes aux fournisseurs intéressés sur la publication des appels d'offres;
- l'occasion de moderniser l'administration publique, ce qui impliquera, par effet d'entraînement, la dématérialisation d'autres procédures, et diminuera la charge administrative;
- la réduction des coûts de négociation;
- des opportunités pour les entreprises de prestation de services technologiques et de communication;
- la création de nouvelles valeurs pour les fonctionnaires des administrations publiques et les salariés des entreprises.

3.6 Quant aux inconvénients potentiels, l'on citera:

- les coûts élevés de la création et de l'entretien des plateformes d'appels d'offres électroniques, ce qui implique certes un investissement significatif, mais génère des avantages plus importants encore;
- dans les pays ayant déjà investi dans de telles plateformes, les coûts d'adaptation des logiciels, voire du matériel, pourront être considérables, tant pour les administrations publiques que pour les acteurs économiques;
- la sécurisation des données figurant sur les plateformes électroniques;
- la dépendance vis-à-vis de services prestés par des tiers tels que les opérateurs de télécommunications et les gestionnaires de plateformes d'appels d'offres;
- l'accroissement du nombre des règles relatives aux démarches nécessaires au processus d'adjudication (soumission des offres, fourniture de documents, formulaires à remplir) pourra provoquer une augmentation des erreurs de procédure propres à invalider l'adjudication ou la passation.

4. Observations particulières

4.1 La proposition de directive à l'examen relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics, qui institue une norme européenne pour la facturation électronique, constitue un pas qu'il convient de saluer vers l'introduction de la passation électronique "de bout en bout" des marchés publics, alors même que l'émission et l'échange de factures électroniques n'en sont encore qu'à leurs débuts. L'uniformisation de l'information contenue dans la facture contribuera à faciliter l'interopérabilité transfrontière souhaitée. Le Comité estime toutefois que les délais envisagés sont trop longs et ne servent pas l'objectif de généralisation rapide de l'utilisation de la facturation électronique dans les marchés publics, pratique qui produira un effet en cascade sur les autres marchés.

4.2 La proposition manque également d'ambition en ce qu'elle se limite à interdire aux organismes publics de refuser les documents élaborés selon la norme européenne.

4.3 Compte tenu de l'ampleur de l'investissement en infrastructures consenti par les États membres, il est souhaitable de mener à bien la normalisation de toute urgence, afin de rentabiliser les investissements déjà effectués et d'éviter de procéder à de nouveaux investissements qui, entre temps, ne seraient pas conformes à la nouvelle norme.

4.4 Le Comité européen de normalisation (CEN) sera mandaté par la Commission afin d'effectuer les travaux de normalisation. Le CESE estime que ces travaux doivent tirer parti des résultats obtenus par le CEN dans le cadre de l'atelier BII, lequel a produit des "profils normalisés interopérables", ainsi que de l'expérience du projet PEPPOL (*Pan-European Public Procurement Online* - marchés publics paneuropéens en ligne) qui a défini les solutions d'interopérabilité nécessaires à la connexion des plateformes qui existent déjà dans les États membres.

4.5 Dans le contexte actuel de pénurie de ressources financières, le Comité se félicite du plan de la Commission visant à financer et à soutenir le développement d'infrastructures pour la passation de marchés publics "de bout en bout" par le biais du mécanisme d'interconnexion en Europe (MIE)⁽⁶⁾. Toutefois, compte tenu des circonstances et de la réduction des ressources disponibles de 9,2 milliards d'euros à seulement un milliard d'euros, le Comité recommande de ne pas oublier, lors de l'allocation de ces maigres ressources, l'investissement dans l'élaboration de mécanismes de passation électronique des marchés publics.

4.6 Le succès de la mise en œuvre de la passation électronique "de bout en bout" des marchés publics n'étant pas de la seule responsabilité de la Commission, il y a lieu de rappeler les États membres à leur rôle afin que cette pratique devienne une réalité. La Commission devra non seulement donner l'exemple

en se convertissant à la passation électronique des marchés publics, mais elle devra également, exerçant ainsi son pouvoir normalisateur, aider les États membres en diffusant les bonnes pratiques et en encourageant la définition de stratégies nationales en vue de la mise en place d'un système de passation des marchés publics accessible à tous, un système caractérisé par l'interopérabilité et l'accès universel. Un autre élément important du rôle de la Commission consistera à rendre disponibles les solutions de source ouverte existantes.

4.7 La Commission annonce le lancement d'une étude qui vise à recenser les stratégies les plus efficaces en matière de passation électronique des marchés publics et de facturation électronique en Europe, dans le but d'aider les États-membres à évaluer eux-mêmes leurs propres politiques. La diffusion de bonnes pratiques est à la fois importante et souhaitable. Plusieurs études ont déjà été effectuées et leurs résultats ont été publiés, comme par exemple les recommandations du groupe d'experts sur la passation électronique des marchés, le "*Livre d'or des bonnes pratiques pour la passation de marchés publics en ligne*", (ces études, bien qu'indépendantes, sont parvenues à des conclusions similaires) et le rapport final du projet PEPPOL. Chaque pays a ses spécificités propres et doit être aidé dans la définition des stratégies, mais pas nécessairement en publiant une énième étude; en effet, cette manière de procéder peut se révéler contre-productive, voire inutile.

4.8 Le Comité se félicite du pari de la Commission en faveur de la promotion du développement et de l'utilisation de certificats électroniques par le biais du dossier virtuel d'entreprise (DVE) réalisé dans le cadre du projet PEPPOL, qui permet aux opérateurs économiques de soumettre les documents nécessaires à n'importe quelle entreprise adjudicatrice en Europe à même de les interpréter et de les accepter.

4.9 Il y a lieu également de se réjouir de l'intention de contrôler, au niveau national, les dépenses liées aux marchés publics ainsi que les indicateurs de performance en rapport. L'on citera ici à titre d'exemple le portail portugais "Base"⁽⁷⁾ qui permet déjà de contrôler les dépenses liées aux marchés publics et d'obtenir diverses statistiques.

4.10 Le Comité accueille favorablement la possibilité de financer la création de programmes de formation pour les entreprises en recourant aux fonds structurels pour la période 2014-2020, et insiste sur la nécessité d'aider plus particulièrement les PME. Il convient toutefois de ne pas négliger pour autant la formation dans le secteur public et d'élaborer des programmes de formation promouvant l'utilisation efficace des nouvelles méthodes, dématérialisées et moins onéreuses. Tout aussi importante est la possibilité de financement des infrastructures, laquelle ne devra pas être axée uniquement sur les administrations publiques, mais également sur les acteurs économiques.

⁽⁶⁾ JO C 143, 22.5.2012, p. 116-119.

⁽⁷⁾ www.base.gov.pt

4.11 Comme il l'a déjà fait observer, le Comité estime que la question de l'interopérabilité et de l'accès universel revêt une importance capitale et accueille favorablement la publication par la Commission des principes fondamentaux régissant les systèmes de passation électronique des marchés publics. Outre sa préoccupation quant à la facilité d'accès pour les fournisseurs transfrontières et les PME, le Comité insiste pour que soient prises en compte les barrières linguistiques et les difficultés d'accès qu'éprouvent les personnes handicapées et rappelle à cet égard les règles de non-discrimination pour cause de handicap figurant à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la Convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées, ratifiée par l'Union européenne.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché des équipements sous pression (refonte)»

COM(2013) 471 final — 2013/0221 (COD)

(2014/C 67/20)

Rapporteur unique: **M. PEZZINI**

Le 4 juillet et le 16 juillet 2013, respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément aux articles 114 et 304 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 l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché des équipements sous pression (refonte)"

COM (2013) 471 final – 2013/0221 (COD).

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 142 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen salue le travail réalisé par la Commission pour adapter la réglementation européenne relative aux équipements sous pression à l'évolution internationale et au nouveau cadre législatif interne afin de renforcer l'efficacité et l'efficience du marché, ainsi que de simplifier les procédures en définissant les exigences essentielles de sécurité auxquelles les équipements sous pression doivent se conformer en vue de leur mise sur le marché intérieur.

1.2 Le Comité approuve le choix de procéder à cette adaptation au moyen de la technique législative de la refonte, en l'occurrence par "l'adoption d'un nouvel acte juridique qui intègre, dans un texte unique, (...) les modifications de fond" afin de garantir l'alignement de la directive 97/23/CE (PED) sur le nouveau cadre législatif.

1.3 Le CESE rappelle une nouvelle fois l'importance de veiller à la pleine application du principe de la libre circulation des marchandises, sûres et conformes, afin que les produits légalement commercialisés dans un État membre puissent l'être sans difficulté sur l'ensemble du territoire en veillant à une complète traçabilité des produits et en assurant une surveillance uniforme, efficace et efficiente du marché.

1.4 Pour le Comité, toutes les obligations et procédures de la nouvelle directive sur les équipements sous pression doivent être appliquées dans le respect du principe de proportionnalité des procédures et des frais de certification, en particulier pour les petites entreprises et pour les produits hors-série ou en série limitée.

1.5 Le CESE juge également importants une surveillance du marché plus efficace et plus généralisée, ainsi qu'un rapprochement des niveaux de compétence des organismes notifiés chargés d'évaluer la conformité, qui devraient répondre à des critères obligatoires de haut niveau et bénéficier de soutiens en matière de formation.

1.6 L'application de la nouvelle directive doit faire l'objet d'un suivi, ainsi que d'un rapport biennal, qui devrait être présenté au Conseil, au Parlement et au Comité par des experts indépendants.

1.7 Le Comité estime qu'il conviendrait de tirer parti des indicateurs recueillis par le système RAPEX, qui permettent de suivre la réduction du nombre de produits non conformes sur le marché et l'amélioration de la qualité des services d'évaluation de la conformité, fournis par les organismes notifiés.

1.8 Les compétences d'exécution conférées à la Commission par la nouvelle directive doivent avoir un champ d'application précis et transparent, qui respecte les prérogatives informatives et, le cas échéant, consultatives du Parlement européen, du Conseil et de chaque État membre.

2. Principales questions concernant la commercialisation des équipements sous pression

2.1 Harmonisation réglementaire et appareils à pression

2.1.1 Les échanges intracommunautaires de produits de consommation ont représenté quelque mille milliards d'euros entre 2008 et 2010, et la valeur des secteurs harmonisés dans l'UE, que ce soit pour les produits de consommation ou ceux à usage professionnel, est estimée à plus de 2 100 milliards d'euros.

2.1.2 La libre circulation de produits sûrs et conformes est l'un des piliers fondamentaux de l'Union et la surveillance du marché est un instrument essentiel pour protéger les consommateurs et les utilisateurs contre la mise sur le marché de produits dangereux et non conformes.

2.1.3 L'adoption de la directive 97/23/CE sur les équipements sous pression, également appelée "**directive PED**", s'est avérée très importante:

- pour le fonctionnement du marché intérieur du secteur, tant sous l'angle de l'efficacité que de l'efficience,
- pour la suppression de diverses barrières commerciales,
- pour la garantie de niveaux élevés de sécurité des produits.

2.1.4 Le Comité a accueilli favorablement l'adaptation du cadre législatif aux nouvelles réglementations relatives au fonctionnement de la commercialisation des biens au sein du marché intérieur⁽¹⁾, par l'adoption du règlement (CE) n° 765/2008⁽²⁾ relatif à l'accréditation et à la surveillance et de la décision 768/2008/CE, qui établit un cadre commun pour la commercialisation des produits, tels qu'ils figurent dans le "paquet législatif concernant les produits", sur lequel le Comité a eu l'occasion de s'exprimer positivement⁽³⁾.

2.1.5 La Commission entend en outre aligner la directive 97/23/CE sur le règlement (CE) n° 1272/2008 du 16 décembre 2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges ("règlement CLP")⁽⁴⁾, selon la nouvelle classification qui y est prévue, pour tenir compte des risques dus à la pression associée à des fluides dangereux.

2.2 Adaptation au nouveau cadre législatif et cohérence juridique

2.2.1 Le problème de la non-conformité aux exigences de la directive sur les équipements sous pression est généralement perçu par tous les opérateurs économiques du secteur comme un facteur nuisible à la compétitivité des entreprises qui respectent les règles.

2.2.2 Il s'agit d'une concurrence déloyale qui résulte en grande partie des carences et de l'inefficacité des mécanismes de surveillance du marché: inefficacité de la traçabilité des produits provenant de pays tiers, manque de compétence des

organismes notifiés⁽⁵⁾, notamment en ce qui concerne la non-application directe de la décision relevant du "nouveau cadre législatif".

2.2.3 En outre, les analyses d'impact ont relevé que les opérateurs économiques rencontrent des difficultés à affronter un contexte réglementaire devenu progressivement plus complexe.

2.2.4 Il est de plus en plus fréquent que plusieurs actes juridiques s'appliquent à un même produit, comme c'est le cas du règlement CLP, relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, qui prévoit de nouvelles classes et catégories de danger, qui ne coïncident que partiellement avec celles utilisées actuellement et qui deviendront d'application pour le secteur à partir du 1^{er} juillet 2015.

2.2.5 Dans son avis⁽⁶⁾ relatif au règlement et à la décision relevant du nouveau cadre législatif, le CESE avait déjà souligné "qu'il est fondamental pour les consommateurs, les entreprises et les citoyens européens de renforcer et de moderniser les conditions de commercialisation de produits sûrs et de qualité".

2.2.6 Dans ce contexte, le CESE est favorable à l'ajustement de la directive sur les équipements sous pression à la décision relevant du nouveau cadre législatif afin de parvenir à une qualité juridique maximale, au moyen de la technique législative de la refonte, c'est-à-dire par "l'adoption d'un nouvel acte juridique qui intègre, dans un texte unique, à la fois les modifications de fond qu'il apporte à un acte précédent et les dispositions de ce dernier qui restent inchangées. Le nouvel acte juridique remplace et abroge l'acte précédent"⁽⁷⁾.

2.2.7 De même, le Comité juge positive l'adaptation de la directive 97/23/CE au règlement CLP afin de garantir la cohérence juridique, en ce qui concerne la classification des équipements sous pression en fonction du fluide qu'ils contiennent, à compter du 1^{er} juillet 2015, lorsque la directive 67/548/CEE sera abrogée. Cet alignement permettra d'appliquer à l'intérieur de l'UE le système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques, adopté au niveau international dans le cadre de la structure des Nations unies (ONU).

2.3 Obligations des opérateurs économiques et exigences en matière de traçabilité

2.3.1 Le Comité juge particulièrement importantes les obligations en matière de traçabilité des produits, ainsi que les exigences à l'égard des opérateurs économiques, en particulier:

- l'obligation pour les importateurs, les mandataires et les distributeurs de vérifier la présence de la marque CE des produits, accompagnée des documents exigés et des informations sur la traçabilité,

⁽¹⁾ JO C 120 du 16.5.2008, p. 1.

⁽²⁾ JO L 218 du 13.8.2008, p. 30; JO C 120 du 16.5.2008, p. 1.

⁽³⁾ JO C 181 du 21.6.2012, p. 105.

⁽⁴⁾ JO L 353 du 31.12.2008, p. 1.

⁽⁵⁾ Organismes notifiés = organismes (notifiés par les États membres à la Commission) responsables de l'évaluation de la conformité, qui effectuent des tests sur les produits, les contrôlent et les certifient.

⁽⁶⁾ JO C 120 du 16.5.2008, p. 1.

⁽⁷⁾ JO C 181 du 21.6.2012, p. 105.

- l'obligation pour les fabricants de fournir des instructions et des informations de sécurité dans une langue aisément compréhensible par les consommateurs et autres utilisateurs finals,
- la traçabilité tout au long de la chaîne de distribution: fabricants, mandataires et importateurs,
- l'obligation pour chaque opérateur économique d'indiquer aux autorités auprès de qui il a acheté le produit et à qui il l'a fourni.

2.3.2 Une telle garantie de traçabilité pour tout équipement sous pression mis sur le marché doit être pleinement appliquée, dans le respect du principe de proportionnalité des procédures et des frais de certification, en particulier pour les petites entreprises et pour les produits hors-série ou en série limitée.

2.3.3 De même, il s'avère important d'exercer une surveillance plus efficace du marché et de veiller à un rapprochement des niveaux de compétence des organismes notifiés chargés d'évaluer la conformité, afin de garantir une impartialité et une efficacité maximales dans toute l'Union, ainsi que des conditions égales de concurrence entre tous les producteurs.

2.3.4 Les indicateurs qui permettent de suivre la réduction du nombre de produits non conformes sur le marché et l'amélioration de la qualité des services d'évaluation doivent se fonder sur les informations fournies par le système RAPEX et les procédures de notification de la clause de sauvegarde, établies conformément à la directive, ainsi que sur la base de données NANDO ⁽⁸⁾.

2.3.5 Le Comité considère que, si la nouvelle directive de refonte confère à la Commission des compétences d'exécution conformément au règlement (UE) n° 182/2011 du 16 février

2011, cela doit se faire dans le plein respect des garanties d'information du Conseil et du Parlement européen et, le cas échéant, de l'État membre concerné.

3. Observations générales

3.1 Le Comité accueille favorablement la refonte de la directive de 1997 sur les équipements sous pression et salue le travail fourni par la Commission pour adapter la réglementation européenne sur les équipements en question à l'évolution internationale et au nouveau cadre législatif interne.

3.2 Le CESE rappelle l'importance de veiller à la pleine application du principe de la libre circulation des marchandises, sûres et conformes, afin que les produits légalement commercialisés dans un État membre puisse l'être sans difficulté sur l'ensemble du territoire en veillant à une complète traçabilité des produits, ainsi qu'à une surveillance du marché mise en œuvre de manière uniforme, efficace et efficiente.

3.3 Le principe de proportionnalité des procédures et des frais de certification, en particulier pour les petites entreprises et pour les produits hors-série ou en série limitée doit être pris davantage en considération: le CESE estime qu'une révision de la législation, comme celle qui est proposée, aurait dû faire l'objet d'une fiche d'impact explicite pour les PME en plus des analyses d'impact et des consultations réalisées.

3.4 Les objectifs d'une surveillance généralisée du marché plus efficace et d'un rapprochement des niveaux de compétence des organismes notifiés chargés de l'évaluation de la conformité ne devraient pas seulement être poursuivis au moyen de mécanismes sanctionneurs, mais aussi et surtout par le soutien à des actions de formation ciblées au niveau européen.

3.5 La nouvelle législation révisée devrait faire l'objet d'un suivi et de rapports périodiques aux institutions de l'UE, étayés par des indicateurs RAPEX sur les infractions concernant la conformité et la sécurité générale des équipements sous pression mis sur le marché.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ Voir <http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/nando/>.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil adaptant à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle»

COM(2013) 451 final — 2013/0218 (COD)

et la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil adaptant à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques dans le domaine de la justice prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle»

COM(2013) 452 final — 2013/0220 (COD)

(2014/C 67/21)

Rapporteur général: **M. PEGADO LIZ**

Le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont décidé respectivement le 16 septembre 2013 et le 4 juillet 2013, conformément à l'article 33, article 43, paragraphe 2, article 53, paragraphe 1, article 62, article 64, paragraphe 2, article 91, article 100, paragraphe 2, article 114, article 153, paragraphe 2, point b), article 168, paragraphe 4, point b), article 172, article 192, paragraphe 1, article 207 et article 338, paragraphe 1 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 adaptant à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle"

COM(2013) 451 final — 2013/0218 (COD).

Le Parlement européen a décidé le 4 juillet 2013, conformément à l'article 81, 2 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 adaptant à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques dans le domaine de la justice prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle"

COM(2013) 452 final — 2013/0220 (COD).

Vu l'urgence des travaux, lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a décidé de désigner M. PEGADO LIZ rapporteur général et a adopté le présent avis par 110 voix pour et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 L'objet des deux propositions de règlement COM(2013) 451 final et COM(2013) 452 final du 27 juin 2013, dont le Comité économique et social européen (CESE) a été saisi pour avis, est de procéder à "l'alignement en bloc" au nouveau régime des actes délégués de 165 instruments législatifs initialement soumis au régime de la PRAC.

1.2 Cet exercice a été demandé par le Parlement européen avec le soutien du Conseil en vue d'aligner les anciennes pratiques de la "comitologie" à la procédure de délégation prévue à l'article 290 TFUE.

1.3 Le CESE soutient l'initiative de la Commission car elle est nécessaire à la sécurité des sources du droit de l'Union et poursuit un objectif de simplification et d'efficacité.

1.4 Le CESE rappelle que son rapport détaillé sur la procédure de délégation a été récemment adopté et recommande qu'il soit pris en compte pour la compréhension de cet avis.

1.5 En effet, cet alignement en bloc de 165 instruments juridiques (règlements, directives et décisions) relevant de douze domaines différents soulève de nombreuses questions d'ordre juridique et pratique.

1.6 Certains éléments de la procédure de délégation restent encore obscurs. Ainsi, la notion d'"éléments non essentiels" est encore à définir. Une évaluation précise du fonctionnement du mécanisme devrait également être réalisée.

1.7 Quelques propositions de règlements contiennent des options méconnaissant le cadre fixé par les actes législatifs de base et vont jusqu'à prévoir que la délégation s'exercera pendant une période indéterminée ou fixent des délais très brefs pour le contrôle du Parlement et du Conseil.

1.8 Compte tenu de ses observations générales et particulières, le CESE recommande à la Commission d'adapter son exercice d'"alignement en bloc" en prenant davantage en compte les spécificités de certains actes législatifs de base.

1.9 Le CESE recommande aussi au Conseil et au Parlement de faire preuve d'une vigilance maximale et d'évaluer en détail tous les actes compris dans cet exercice d'"alignement".

2. Introduction

2.1 Le traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 établit une distinction entre le pouvoir conféré à la Commission d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels d'un acte législatif, prévu à l'article 290 TFUE (procédure de délégation), et celui d'adopter des actes d'exécution prévu à l'article 291 TFUE (procédure d'exécution).

2.2 Ces deux pouvoirs sont soumis à des cadres juridiques distincts.

2.2.1 La mise en œuvre du pouvoir de délégation est prévue par des instruments sans force obligatoire:

— la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ⁽¹⁾;

— l'"entente sur les actes délégués" ("*common understanding on delegated acts*") conclue entre le Parlement, le Conseil et la Commission;

— les articles 87 bis et 88 du règlement du Parlement européen, modifié par décision du 10 mai 2012 ⁽²⁾.

2.2.1.1 Le Comité a récemment adopté un rapport d'information détaillé sur la procédure de délégation, dont la lecture est vivement conseillée pour la compréhension du présent avis ⁽³⁾.

⁽¹⁾ COM(2009) 673 final du 9.12.2009.

⁽²⁾ Doc. A7-0072/2012.

⁽³⁾ Rapport d'information sur "Mieux légiférer: actes d'exécution et actes délégués" <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr:opinions&itemCode=24245>.

2.2.2 La mise en œuvre du pouvoir d'exécution prévu à l'article 291 TFUE est pour sa part encadrée par des instruments juridiquement contraignants:

— le règlement 182/2011 ⁽⁴⁾ (ci-après le "règlement comitologie") qui prévoit deux procédures: la procédure consultative et la procédure d'examen;

— la décision 1999/468/CE ⁽⁵⁾ (ci-après la "décision comitologie") telle que modifiée en 2006 afin de renforcer le pouvoir de contrôle du Parlement et du Conseil, qui prévoit la procédure de réglementation avec contrôle (ci-après "PRAC").

2.2.3 La PRAC a été utilisée pour l'adoption de mesures d'exécution modifiant des éléments non essentiels des actes législatifs de base. Ce libellé prévu à l'article 5 bis de la "décision comitologie" ⁽⁶⁾ est très proche de la définition des actes délégués. En effet, un acte délégué tel que défini à l'article 290 TFUE est un acte quasi-législatif adopté par la Commission afin de compléter ou modifier des "éléments non essentiels de l'acte législatif".

2.2.4 C'est en raison de cette similitude qu'entre 2009 et 2014 l'article 5 bis de la "décision comitologie" et la PRAC restent provisoirement valables, l'objectif de la Commission étant d'utiliser cette période limitée pour adapter au régime des actes délégués les dispositions existantes qui prévoient une PRAC.

2.2.5 Suite à une "demande" du Parlement européen ⁽⁷⁾, la Commission a donc entrepris un "exercice d'alignement" de quelques règlements, directives et décisions, avec le soutien du Conseil ⁽⁸⁾.

L'objet des propositions de "règlements *omnibus*", dont le Comité a été saisi pour avis, est de procéder en bloc à cet alignement.

3. Propositions de la Commission

3.1 La Commission a publié deux propositions de règlement:

— l'une est relative à "une série d'actes juridiques" COM(2013) 451 final;

— l'autre concerne "une série d'actes juridiques dans le domaine de la justice" COM(2013) 452 final.

⁽⁴⁾ JO L 55 du 28.2.2011, p. 13.

⁽⁵⁾ JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.

⁽⁶⁾ Introduit par la décision du Conseil du 17 juillet 2006 (JO L 200 du 22.7.2006, p. 11).

⁽⁷⁾ Résolution du PE du 5 mai 2010 (P7-TA (2010) 0127) point 18.

⁽⁸⁾ Déclarations de la Commission JO L 55 du 28.2.2011 p. 19.

Un troisième paquet de propositions est toujours à l'étude et devrait voir le jour prochainement.

3.2 La proposition relative à "une série d'actes juridiques" a pour objet de faire passer en bloc, de la PRAC à la procédure de délégation, 160 actes législatifs (règlements, directives et décisions) relevant de onze domaines différents:

- les réseaux de communication, contenu et technologies;
- l'emploi, les affaires sociales et l'inclusion;
- l'action pour le climat;
- l'énergie;
- les entreprises et l'industrie;
- l'environnement;
- les statistiques;
- le marché intérieur et les services;
- la mobilité et les transports;
- la santé et les consommateurs;
- la fiscalité et l'union douanière.

3.2.1 Elle se compose d'un exposé des motifs, de la proposition de règlement et d'une simple annexe listant les actes concernés par le passage de la PRAC à la procédure de délégation.

3.3 La proposition relative à "une série d'actes juridiques dans le domaine de la justice" fait l'objet d'un texte séparé en ceci que leur base juridique figure dans le Titre V du TFUE et qu'ils ne concernent pas tous les États membres. En effet, conformément aux articles 1 et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au TFUE, cet État membre ne sera pas soumis au règlement proposé.

3.3.1 La proposition de règlement prévoyant l'adaptation à l'article 290 TFUE d'actes juridiques dans le domaine de la justice porte sur cinq règlements relatifs à:

- l'obtention de preuves en matière civile et commerciale;
- le titre exécutoire européen pour les créances incontestées;
- la procédure européenne d'injonction de payer;

— la procédure européenne de règlement des petits litiges;

— la signification et la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale.

4. Observations générales

4.1 La Commission propose des "règlements *omnibus*" concernant l'alignement en bloc de plusieurs règlements, directives et décisions, au lieu d'adopter une proposition de règlement pour chacun des instruments concernés.

4.1.1 La Commission a déjà utilisé cette méthode en 2006 pour introduire la PRAC. Elle avait eu recours à une communication pour adapter en urgence 25 règlements et directives, dont notamment la directive 2005/1/CE du 9 mars 2005 visant à organiser selon "une nouvelle structure les comités compétents en matière de services financiers" ⁽⁹⁾. Citons également la communication de la Commission de 2007 portant sur l'adaptation à la PRAC d'une autre série d'actes répertoriés dans 4 annexes ⁽¹⁰⁾. Le CESE avait émis des observations et recommandations à cette occasion ⁽¹¹⁾.

4.1.2 La Commission n'a encore jamais réalisé d'alignement d'une telle ampleur.

4.1.3 Le Comité constate que les propositions de règlement illustrent l'étendue des pouvoirs de la Commission puisqu'elles prévoient la portée, l'étendue, ainsi que la durée dont disposent le Conseil et le Parlement pour émettre une objection.

4.1.4 Ce choix se comprend d'un point de vue de simplification et de rapidité de procédure, mais il soulève de nombreuses questions.

a) Période indéterminée

4.2 L'article 2 des deux propositions de règlement prévoit que le pouvoir d'adopter des actes délégués dans le présent exercice est "conféré pour une période indéterminée".

4.2.1 Le Comité rappelle que selon l'article 290 du TFUE la durée du pouvoir de délégation doit être explicitement prévue par l'acte législatif de base et que jusqu'à présent, à quelques rares exceptions près, les délégations sont en principe fixées pour une durée déterminée, le cas échéant renouvelable, moyennant un rapport sur l'exécution de la délégation.

⁽⁹⁾ COM(2006) 900 à 926 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2007) 740 final, COM(2007) 741 final, COM(2007) 824 final, COM(2007) 822 final et COM(2008) 71 final.

⁽¹¹⁾ JO C 161 du 13.7.2007, p. 45 et JO C 224 du 30.8.2008, p. 35.

4.2.2 Il relève que la préférence de la Commission pour des délégations de durée indéterminée⁽¹²⁾ n'est pas partagée par le Parlement⁽¹³⁾. En outre, la proposition de "règlement omnibus" supprime l'obligation de présenter des rapports périodiques sur l'application des mesures prévues dans les actes de base⁽¹⁴⁾.

4.2.3 Le CESE se demande donc si les règlements "d'alignement" proposés par la Commission peuvent aller jusqu'à prévoir que la délégation s'exercera pour une durée indéterminée dans tous les cas, quel que soit le domaine concerné.

b) Contrôle du PE et du Conseil

4.3 Par ailleurs, comme le Comité l'a précisé dans son rapport d'information relatif aux actes délégués, la délégation de pouvoir est soumise au contrôle du Conseil et du Parlement qui peuvent révoquer le pouvoir de délégation à tout moment, émettre une objection à l'acte délégué adopté par la Commission, en principe dans le délai de deux mois à compter de la notification dudit acte délégué au Conseil et au Parlement, ou signifier à la Commission dans ce même délai de deux mois leur intention de ne pas formuler d'objection. Ce délai de deux mois de principe peut être prorogé à la demande du Parlement ou du Conseil.

4.3.1 L'article 5 bis, paragraphes 3 à 6, de la "Décision Comitologie" prévoyait un régime complexe de différents délais selon que les mesures envisagées par la Commission étaient ou n'étaient pas conformes à l'avis du comité, pouvant aller de 4 mois à 2 mois selon qu'il s'agissait du Conseil ou du Parlement européen.

Par dérogation à ce régime "normal", l'article 5 bis paragraphe 5, point b), disposait que ces délais pouvaient être abrégés "dans des cas exceptionnels dûment justifiés" pour des "raisons d'efficacité", sans pour autant fixer un délai précis.

En outre, le paragraphe 6 prévoyait un régime spécial d'un délai d'un mois obligatoirement prévu au préalable dans l'acte de base, pour des cas bien précis où le régime normal ne pourrait pas être appliqué "pour des raisons d'urgence impérieuses".

4.3.2 L'article 2, paragraphe 6, de la proposition de règlement relatif à l'adaptation à l'article 290 TFUE d'une série d'actes juridiques se réfère à cette possibilité de dérogation mais se contente de prévoir que "dans des cas exceptionnels dûment justifiés", le délai normal pour que le Conseil et le Parlement s'opposent à l'acte délégué peut être ramené à un mois⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ COM(2009) 673 final du 9.12.2009, point 3.2.

⁽¹³⁾ *Common Understanding* point IV.

⁽¹⁴⁾ 3 ans, par exemple, dans la directive 2006/21/CE du 15 mars 2006, sur la gestion des déchets de l'industrie extractive.

⁽¹⁵⁾ En revanche, la proposition de règlement prévoyant l'adaptation à l'article 290 TFUE d'actes juridiques dans le domaine de la justice ne prévoit pas cette possibilité.

4.3.3 Le nouveau régime proposé semble restreindre la marge de manœuvre dont disposent le Conseil et le Parlement pour exercer leurs pouvoirs de contrôle.

4.3.4 Le Comité s'interroge en particulier sur la possibilité pour le Conseil et le Parlement d'exercer de façon effective leurs pouvoirs de contrôle sur 165 actes délégués dans des délais si brefs.

c) Éléments non essentiels

4.4 Le Comité rappelle, comme il l'a souligné dans son rapport d'information, que la procédure de délégation vise à l'adoption d'actes délégués portant sur des éléments "non essentiels" prévus dans des actes législatifs adoptés conjointement par le Conseil et le Parlement.

4.4.1 Les propositions de règlement de la Commission concernent douze domaines différents.

4.4.2 La nature juridique exacte des actes délégués étant assez vague et les domaines concernés par ces propositions de règlement étant aussi étendus que sensibles, on peut, comme nous l'exposerons plus bas, s'interroger sur le caractère "non essentiel" de certaines mesures.

4.4.3 En outre, la notion de "mesure non essentielle" reçoit une interprétation de la Cour qui varie selon les domaines concernés. Ainsi, le 5 septembre 2012, la grande chambre de la Cour de justice de l'Union européenne a reconnu que la matière des droits fondamentaux des personnes ressort des prérogatives du législateur et ne saurait donc faire jamais l'objet de délégation à la Commission⁽¹⁶⁾.

4.4.4 Par ailleurs, la Cour de justice de l'UE n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur la mise en œuvre en tant que telle de la compétence déléguée de la Commission. Elle a juste été saisie, pour la première fois, dans une affaire dite "des biocides", d'un recours en annulation introduit par la Commission contre l'article 80, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement et du Conseil, du 22 mai 2012⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Aff. C-355/10, Parlement contre Conseil, relatif à la surveillance des frontières extérieures maritimes de l'Union et au pouvoir des gardes-frontières de notamment débarquer des personnes immigrées dans l'État tiers d'où le navire arraisonné était parti.

⁽¹⁷⁾ Aff. C-427/12, Commission européenne/Parlement européen, Conseil de l'Union européenne. Affaire concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides, prévoyant l'adoption d'un acte d'exécution aux termes de l'article 291 TFUE, destiné à établir les redevances payables à l'Agence européenne des produits chimiques, et non par un acte délégué conformément à l'article 290 TFUE. Selon la Commission, l'acte qu'elle est appelée à adopter sur le fondement de l'article 80, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 528/2012, s'analyserait en effet comme un acte délégué au sens de l'article 290 TFUE, en ce qu'il vise à compléter certains éléments non essentiels de l'acte législatif.

Le recours ayant été introduit le 19 septembre 2012, la Cour devrait se prononcer fin 2013/début 2014 au mieux, après avoir entendu les conclusions de l'Avocat général.

5. Observations particulières

5.1 Dans la plupart des propositions examinées dans cet avis, la Commission adapte de façon adéquate et raisonnable la PRAC au régime des actes délégués prévu à l'article 290 TFUE. Quelques situations soulèvent cependant des doutes et des difficultés particulières.

a) Imprécisions quant au régime

5.2 La plupart des instruments juridiques concernés contiennent une référence explicite à l'article 5 bis de la décision du Conseil du 17 juillet 2006 ⁽¹⁸⁾ dite "décision comitologie" qui introduisit la PRAC et prévoit la nécessité de recourir à cette procédure pour l'adoption de "mesures de portée générale ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels d'un acte de base". Cependant cette modification du régime établi par la décision du 28 juin 1999, n'est entrée en vigueur que le 24 juillet 2006.

5.2.1 Ainsi, aucun des instruments juridiques visés dans l'exercice d'"alignement" avant cette date ne précise quelles mesures sont soumises au régime PRAC. En effet, ce n'est qu'avec la décision de juillet 2006 qu'un nouveau paragraphe n° 2 est ajouté à l'article 2 de la décision de juin de 1999. Celui-ci prévoit pour la première fois l'adoption des mesures de portée générale ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels d'un acte de base.

5.2.2 Tous ces actes législatifs ne contiennent donc que des formules ⁽¹⁹⁾ telles que "il y a lieu d'arrêter les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la présente directive en conformité avec la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999", "la Commission est assistée par un comité" et "dans les cas où il est fait référence au présent paragraphe les articles 5 et 7 de la décision 1999/468/CE s'appliquent, dans le respect de l'article 8 de celle-ci".

5.2.3 Le Comité rappelle que le passage de la PRAC au régime de la délégation entraîne la suppression des avis des comités requis dans le cadre de la PRAC. Ils sont en revanche maintenus pour les mesures d'exécution prévues à l'article 291 TFUE.

5.2.4 Une étape du contrôle de la nature "non essentielle" de "certains éléments" de l'acte législatif de base est donc supprimée.

5.2.5 Des actes antérieurs à la "décision comitologie" notamment figurent dans la liste annexée à la proposition de règlement de la Commission. Ceux-ci avaient cependant été publiés

avant que la procédure de comitologie ne soit systématisée, les références aux mesures étant dès lors extrêmement vagues comme, à l'exemple de "l'adaptation au progrès technique" (directive du 20 mai 1975 sur les générateurs aérosols) ⁽²⁰⁾.

b) Identification du champ d'application

5.3 L'identification du champ d'application de l'article 5 bis aux "éléments non essentiels" de certains actes législatifs de base, laisse parfois à désirer. Par exemple, la formule générale: "les mesures qui visent à modifier des éléments non essentiels du présent règlement", dans le règlement CE 661/2009 sur la sécurité générale des véhicules à moteur, sans autre précision, n'est pas satisfaisante.

5.3.1 Parfois, l'article 5 bis s'applique à des éléments dont le caractère "non essentiel" est assez douteux. C'est le cas, par exemple:

- du règlement CE 715/2009 concernant les lignes directrices visant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel (article 23);
- du règlement CE 714/2009 concernant les orientations relatives au mécanisme de compensation entre gestionnaires de réseau de transport transfrontalier d'électricité;
- des articles 23 n° 1 et 4 et 40 n° 3 de la directive 2006/123 du 12 décembre 2006 sur les services dans le marché intérieur, permettant de définir le caractère approprié, au regard de la nature et de l'étendue du risque, de l'assurance responsabilité professionnelle;
- des articles 12, 34 n° 1 et 35 n° 2 du règlement CE 1371/2007 du 23 octobre 2007, sur l'assurance responsabilité relative aux voyageurs ferroviaires.

c) Domaines liés aux droits fondamentaux

5.4 Des mesures apparemment "non essentielles", comme l'adaptation des annexes de directives, peuvent néanmoins susciter des doutes quant à leurs conséquences sur la protection de certains droits fondamentaux.

5.4.1 À titre d'exemple, on peut citer:

- les annexes au règlement CE 1338/2008 du 16 décembre 2008, relatifs aux statistiques communautaire de la santé publique et de la santé et de la sécurité du travail (article 9 et 10, n° 2);

⁽¹⁸⁾ JO L 200 du 22.7.2006, p. 11.

⁽¹⁹⁾ Voir par exemple la directive 2006/25/CE, la directive 89/391/CEE ou la directive 2003/10/CE.

⁽²⁰⁾ Une façon correcte de faire appel au "progrès technique et scientifique" peut être trouvée dans le règlement CE 1272/2008 du 16 décembre 2008 sur l'étiquetage et l'emballage ou dans la directive 2008/56/CE du 17 juin 2008 concernant la stratégie pour le milieu marin.

- les thèmes à couvrir dans le recensement de la population et du logement (règlement CE 763/2008 du 9 juillet 2008);
- les annexes à la directive 2006/126/CE du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire;
- les dérogations aux annexes au règlement CE 183/2005 du 12 janvier 2005 établissant des exigences en matière d'hygiène d'aliments pour les animaux (articles 28 et 31 n° 2);
- les annexes au règlement CE 852/2004 du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires (articles 13 n° 2 et 14);
- la modification des annexes qui contiennent des formulaires pour l'exercice de certains droits, comme par exemple, dans les cas du titre exécutoire européen pour les créances incontestées (règlement CE 805/2004 du 21 avril 2004), de la procédure européenne d'injonction de payer (règlement CE

1896/2006 du 12 décembre 2006), de la procédure européenne de règlement de petits litiges (règlement CE 861/2007 du 11 juillet 2007) et de la signification et notification des actes judiciaires et extrajudiciaires (règlement CE 1393/2007 du 13 novembre 2007).

5.4.2 Des cas plus sensibles sont aussi à signaler, tels que ceux où une partie fondamentale de la réglementation d'un sujet donné sera prévue par des actes délégués, comme par exemple:

- la procédure relative aux plaintes contre "la protection contre les subventions et les pratiques tarifaires déloyales causant un préjudice aux transporteurs aériens communautaires dans le cadre de la fourniture de services de transport aérien de la part de pays non membres de la Communauté européenne" prévue par le règlement 868/2004 du 21 avril 2004;
- ou la définition des éléments constitutifs de la TAEG dans le cadre du crédit à la consommation (directive 2008/48/CE du 23 avril 2008, articles 19 n° 5 et 25 n° 2).

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de recommandation du Conseil relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres»

COM(2013) 460 final — 2013/0229 (NLE)

(2014/C 67/22)

Rapporteur: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Le 26 juin 2013, la Commission européenne a décidé, conformément aux articles 19, paragraphe 1, et 22 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de recommandation du Conseil relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres"

COM(2013) 460 final — 2013/0229 (NLE).

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 17 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 135 voix pour, 4 voix contre et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité salue la proposition de recommandation du Conseil émise par la Commission européenne et reconnaît, tout en la déplorant, la nécessité du train de mesures qu'elle comporte et qui peut aussi être perçu comme une sorte de programme minimum de mise en œuvre.

1.2 Le Comité déplore en outre que, comme indiqué également dans l'exposé des motifs de la recommandation, la réalisation des objectifs de la stratégie-cadre au niveau européen se heurte constamment à de sérieuses difficultés s'agissant de la mise en œuvre et de l'engagement politique au niveau national, régional et local.

1.3 Le Comité attire l'attention sur les lacunes mises en avant dans les documents d'analyse des organisations de la société civile sur la stratégie-cadre et les programmes stratégiques nationaux. Il est impératif, sur la base des indications fournies par les intéressés, de les prendre au sérieux et d'y remédier en concevant et en mettant en œuvre dans un délai limité des réponses efficaces et de fond au niveau des politiques publiques.

1.4 Le CESE estime que la partie de la proposition portant sur les mesures politiques horizontales est bâclée et invite le Conseil à la développer davantage, à définir pour les quatre domaines qui y sont délimités des exigences beaucoup plus concrètes, tout en soutenant leur mise en œuvre par une présentation des meilleures pratiques attendues.

1.5 Le Comité considère qu'il serait nécessaire, eu égard aux conclusions tirées dans l'exposé des motifs de la proposition de recommandation⁽¹⁾ et à la détérioration de la situation

socioéconomique due à la crise, que le Conseil fasse usage de son pouvoir et adopte des actes juridiques contraignants pour pallier plus particulièrement les situations de détresse et de grande pauvreté dangereuses pour la vie des citoyens et lutter contre les effets les plus extrêmes de la discrimination, du racisme et de l'antitziganisme.

1.6 Le CESE préconise, surtout dans les cas de situations de vie extrêmement défavorisées, la définition de cadres clairs d'application des droits de l'homme et la mise en place, nécessaire de longue date, des indices de référence et des indicateurs qui permettront d'évaluer ce genre de situation.

1.7 Le Comité recommande que des groupes de chercheurs indépendants et dotés des moyens juridiques et des garanties nécessaires en matière d'éthique de recherche procèdent à l'évaluation de la mise en œuvre des stratégies et que le financement ainsi que la transparence de l'utilisation des fonds soient assurés.

1.8 Il convient de veiller à renforcer, au moyen des garanties juridiques et autres qui sont nécessaires, le fonctionnement des autorités responsables de l'égalité de traitement, acteurs clés de la politique de lutte contre la discrimination, celui des points de contact nationaux qui jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre des stratégies, et la collaboration de ces diverses instances avec les groupes de population concernés.

1.9 Pour accroître l'efficacité de la mise en œuvre des stratégies et remédier à la perte de confiance observée au sein des milieux concernés, il est fondamental de veiller à l'implication et à la mobilisation effectives des Roms dans l'ensemble des domaines d'intervention. Le Comité suggère et attend l'élargissement du cadre conceptuel de la coopération, une culture du consensus allant au-delà de la simple consultation, et formule des propositions en ce sens.

⁽¹⁾ "... bien que les États membres aient eu la possibilité juridique de s'atteler à la question de l'intégration des Roms, les mesures prévues jusqu'à présent ont été insuffisantes. L'absence d'approche coordonnée en matière d'intégration des Roms a pour conséquence de creuser les écarts entre les États membres".

1.10 Le CESE insiste sur la nécessité pour les décideurs de prendre clairement leurs distances par rapport aux déclarations préoccupantes à l'encontre des Roms, teintées de racisme, de violence et gravement discriminatoires, et sur l'importance de dénoncer et de surveiller ouvertement et avec cohérence les phénomènes de violence raciste et les discours haineux et d'élaborer des instruments juridiques, administratifs, réglementaires et de publicité qui permettent de lutter efficacement contre ces phénomènes.

2. Historique

2.1 Le 5 avril 2011, la Commission a adopté un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 ⁽²⁾, créant enfin, après une longue attente, la possibilité de mener une action concertée pour réduire l'extrême pauvreté et la ségrégation qui touchent aussi les Roms. En juin 2011, le Conseil a analysé ce document ⁽³⁾ et invité les États membres à adopter avant la fin 2011 des stratégies nationales d'intégration des Roms.

2.2 Conformément aux dispositions prévues par le cadre, la Commission européenne établit un rapport annuel sur l'avancement de la mise en œuvre des stratégies. En 2012, elle a procédé à sa première évaluation ⁽⁴⁾ des stratégies présentées par les États membres et adopté des conclusions horizontales, et dans un document annexe, a analysé les points forts et les points faibles décelés dans la stratégie de chaque État membre ⁽⁵⁾.

2.3 Les associations représentant les Roms ont suivi très attentivement les processus d'élaboration de ces stratégies, ont fait part de leurs points de vue ou de leurs réserves dans de nombreux documents et ont également évalué les stratégies ⁽⁶⁾.

2.4 Toutes ces analyses ont révélé d'importantes lacunes dans les stratégies des États membres. Selon les organisations de la société civile, les contenus horizontaux et leurs défauts constituent un problème important. Parmi ces lacunes, citons par exemple:

- a) l'insuffisance des mesures de lutte contre la discrimination;
- b) le manque de mesures visant à promouvoir le "plein accès";
- c) le manque de mesures visant à reconnaître et à renforcer la dignité humaine des Roms et de leur communauté;
- d) le manque de mesures visant à atténuer les disparités et les désavantages particulièrement graves observés au sein de la

société rom (citons par exemple l'absence de mesures visant à réduire les difficultés particulières qui touchent les femmes et les enfants roms);

- e) le manque de mesures de mobilisation et d'incitation des Roms, de leurs communautés et de leurs organisations de la société civile en vue de la mise en œuvre des stratégies.

2.5 Les documents d'analyse précités de la Commission européenne ne font pas référence aux lacunes fondamentales constatées dans les stratégies des États membres. On n'y trouve guère de condamnation, d'appel à atténuer ou à mettre un terme aux multiples manifestations parmi les plus graves de handicaps sociaux et sociétaux qui portent parfois atteinte aux droits de l'homme. Ainsi, l'on n'insiste par exemple pas assez sur des violations des droits de l'homme telles que:

- a) la traite illégale d'êtres humains qui se développe en marge de la prostitution et le problème des emplois sous statut "d'esclave";
- b) le droit fondamental des femmes roms à disposer de leur corps et à accéder librement à la planification des naissances, ainsi que la stérilisation forcée, pratiquée sans le consentement de l'intéressée, qui se produit parfois;
- c) les formes extrêmes de misère et de pauvreté portant atteinte aux droits de l'homme, la non-satisfaction des besoins vitaux (par exemple l'absence d'accès à l'eau potable, ou d'accès aux soins de santé et aux infrastructures d'hygiène pour ceux qui vivent en banlieue ou dans des campements, etc.);
- d) enfin, les objectifs et les mesures de lutte contre le racisme, visant à garantir la sécurité de la vie et des biens des Roms et de leurs communautés, ainsi que leurs droits, et à renforcer la protection contre les agressions racistes, sont insuffisants.

2.6 Le CESE a consacré deux avis à la stratégie-cadre et aux stratégies nationales d'intégration des Roms. L'avis précédent ⁽⁷⁾, qui porte sur la question de l'autonomisation sociale et de l'intégration des Roms, approuve la stratégie-cadre, évoque, du point de vue de la conception et de la mise en œuvre ultérieures, la nécessité d'une approche triple (politique d'intégration neutre sur le plan de la race et de l'ethnicité, politique de soutien à l'autonomisation de ceux qui se considèrent comme appartenant à une communauté rom et de mise en avant de leurs succès en matière d'intégration sociale, politique générale antiraciste et publicité), et formule d'autres propositions.

2.7 Dans le supplément d'avis, le CESE ⁽⁸⁾, faisant référence à une étude réalisée en 2012, attire l'attention sur la perte de confiance observée par les faiseurs d'opinion de la communauté rom et présente en conséquence des propositions concernant en particulier l'intégration des Roms et la promotion de leur participation.

⁽²⁾ COM(2011) 173 final.

⁽³⁾ Conclusions du Conseil sur un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms jusqu'en 2020.

⁽⁴⁾ COM(2012) 226 final.

⁽⁵⁾ SWD(2012) 133 final.

⁽⁶⁾ Analysis of National Roma Integration Strategies [Analyse des stratégies nationales d'intégration des Roms], ERPC, mars 2012.

⁽⁷⁾ JO C 248, 25.8.2011, p. 16-21

⁽⁸⁾ JO C 011 du 15/01/2013 p. 21-26.

3. Considérations générales

3.1 Le Comité reconnaît, tout en la déplorant, la nécessité de la recommandation du Conseil eu égard à la situation des Roms, aux effets de la crise et aux engagements très variables des États membres, et approuve ses objectifs, mais considère toutefois que le train de mesures qu'elle comporte, pouvant aussi être perçu comme une sorte de programme minimum de mise en œuvre, est dans certains cas trop bâclé et trop peu opérationnel pour pouvoir atteindre les objectifs visés dans le document.

3.2 Selon l'exposé des motifs de la proposition de la Commission, cette dernière vise à "accélérer les progrès en concentrant l'attention des États membres sur un certain nombre de mesures concrètes indispensables à une meilleure mise en œuvre de leurs stratégies". Le Comité déplore que cette finalité laisse entendre, simultanément, que la réalisation des objectifs de la stratégie-cadre au niveau européen se heurte constamment à de sérieuses difficultés s'agissant de la mise en œuvre et de l'engagement politique au niveau national, régional et local.

3.3 Le Comité fait remarquer que si l'on ne veut pas une nouvelle fois manquer le moment politique favorable en ce qui concerne l'intégration des Roms – ce qui représenterait un risque grave tant pour les objectifs de l'Union que pour l'évolution des conditions de vie des personnes concernées –, il conviendrait d'adopter, en associant les organisations roms et de la société civile concernées et pertinentes et dans le cadre d'une vaste consultation, une liste de recommandations étayée par un système d'analyse factuelle, réellement ambitieuse et contrôlable, qui se composerait d'éléments suffisamment concrets et opérationnels et serait également susceptible d'être évaluée.

3.4 Le Comité estime que les recommandations politiques figurant dans la proposition sont utiles et doivent être largement soutenues comme une liste d'intervention restreinte et devant faire l'objet d'une mise en œuvre inconditionnelle. Il constate cependant que ces recommandations définissent un cadre d'action beaucoup trop restreint et ne sont pas toujours assez ambitieuses; il propose dès lors impérativement d'étayer la liste de recommandations et de la compléter par des instruments de contrôle et de suivi.

3.5 Le Comité estime que la partie de la proposition portant sur les mesures politiques horizontales est bâclée et invite le Conseil à développer davantage les quatre domaines qui y sont délimités (lutte contre les discriminations, protection des femmes et des enfants roms, réduction de la pauvreté et inclusion sociale et autonomisation des Roms) et à définir des exigences beaucoup plus concrètes, tout en fournissant dans ce contexte des indications sur les meilleures pratiques attendues.

3.6 Le Comité n'estime pas satisfaisante l'argumentation présentée dans le document, selon laquelle "en choisissant un instrument [juridique] non contraignant, la Commission entend donner aux États membres des orientations pratiques pour

résoudre le problème de l'inclusion sociale des Roms, sans pour autant édicter des règles obligatoires", parce que "la Commission constate que les États membres n'ont toujours pas mis en place des mesures fortes et proportionnées destinées à résoudre les problèmes sociaux et économiques que rencontre la majorité de la population rom vivant dans l'Union". En cette période de crise, si celle-ci n'est pas gérée de manière appropriée et ciblée, les groupes roms qui sont aussi particulièrement touchés par la ségrégation, la discrimination et l'extrême pauvreté souffriront de manière disproportionnée de ses effets alors qu'elle représente déjà pour eux une charge insupportable et intolérable. Le CESE estime dès lors que cette situation requiert de la part des décideurs des solutions et des interventions immédiates et efficaces également du point de vue de l'opposabilité des droits.

3.7 Le Comité considère donc qu'il serait nécessaire, eu égard aux conclusions tirées dans l'exposé des motifs de la proposition de recommandation⁽⁹⁾, que le Conseil fasse usage de son pouvoir et adopte des actes juridiques contraignants pour pallier plus particulièrement les situations de détresse et de grande pauvreté dangereuses pour la vie des citoyens et pour lutter contre les effets les plus extrêmes de la discrimination, du racisme et de l'antitziganisme. La nécessité de telles mesures découle précisément des manquements évidents, au niveau des États membres, en matière de législation et de jurisprudence⁽¹⁰⁾.

4. Propositions spécifiques

4.1 Le Comité suggère aux services compétents de l'Union européenne de réévaluer leurs missions directement liées à l'application des droits fondamentaux des Roms et des droits des minorités et non concernées par la méthode ouverte de coordination, en particulier en ce qui concerne les questions précitées. À cet égard, le Comité estime nécessaire que

- a) l'Union définisse avec exactitude et précision quels sont, dans le cadre de ses attributions, les critères sur lesquels elle se base pour déterminer une violation des droits de l'homme de deuxième et de troisième générations définis par l'ONU, et clarifie par la même occasion dans quels cas, lorsqu'elle soupçonne une violation des droits, elle intente une action en justice dans son propre domaine de compétences;
- b) qu'elle interprète et adapte ces droits fondamentaux et des minorités en fonction des situations et des handicaps sociaux qui risquent de toucher les Roms davantage que la moyenne;

⁽⁹⁾ "... bien que les États membres aient eu la possibilité juridique de s'atteler à la question de l'intégration des Roms, les mesures prévues jusqu'à présent ont été insuffisantes. L'absence d'approche coordonnée en matière d'intégration des Roms a pour conséquence de creuser les écarts entre les États membres."

⁽¹⁰⁾ "Les objectifs de l'action envisagée ne pourront pas être atteints de manière suffisante par des actions isolées des États membres et pourront donc l'être mieux par une action coordonnée au niveau de l'UE que par des initiatives nationales dont la portée, l'ambition et l'efficacité seront variables." 2013/0229 (NLE), exposé des motifs.

- c) qu'elle définisse, avec la participation d'Eurostat et grâce à l'interprétation des statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie (cadre EU-SILC), des indicateurs de revenu et de privation qui ne révèlent pas uniquement les seuils d'extrême pauvreté et de misère mais aussi l'existence de conditions portant atteinte aux droits de l'homme et indignes de l'être humain;
- d) le Comité estime nécessaire d'étendre les techniques qui n'ont jusqu'à présent été appliquées qu'exceptionnellement à ce domaine, par exemple, outre l'analyse de la situation de la population "pauvre" dont les revenus sont inférieurs à 50 et 60 % du revenu médian, analyser également la situation de la population dont le niveau de revenu se situe à 30 % (25 %), ou bien utiliser, en plus des indices de discrimination "agrégés" appliqués actuellement, les mesures de la "discrimination marginale", qui révèlent une exclusion particulièrement grave sous forme de privation grâce à des indicateurs très sensibles (tels que le confort ou le surpeuplement du logement).

4.2 Le Comité propose d'accorder la priorité à la préservation des traditions linguistiques et culturelles qui constituent le fondement de l'identité rom, ainsi qu'à leur soutien social et budgétaire, à la suite du réexamen des stratégies.

4.3 Selon le Comité, il est indispensable, pour la réalisation des stratégies nationales d'intégration des Roms, que les États membres accordent une attention toute particulière au contrôle législatif et jurisprudentiel des politiques connexes et aux corrections à apporter en ce qui concerne leurs éventuels effets antidiscriminatoires, et mettent en place des mécanismes efficaces à cette fin.

4.4 Dans le but de promouvoir l'intégration des Roms et leur indépendance matérielle, le CESE attend tout particulièrement des États membres qu'ils apportent une réponse à la hauteur des besoins et mettent en place des programmes en faveur de l'emploi, de l'entrepreneuriat et des programmes de formation professionnelle. Il les invite instamment à renforcer les moyens juridiques susceptibles de motiver efficacement les entreprises à engager des Roms. À l'intention des communautés roms ségréguées, qui connaissent un taux d'emploi extrêmement faible à long terme et une discrimination très élevée sur le marché de l'emploi, il est nécessaire de mettre en œuvre des formes novatrices de politique d'emploi, par exemple créer un nombre suffisant d'emplois temporaires financés sur les deniers publics.

Suivi et évaluation

4.5 Le Comité déplore que l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et les États membres n'aient pas encore pu définir les indicateurs et points de référence qui constituent la condition première de l'évaluation des stratégies et des programmes d'intervention, ni les méthodologies et les exigences en la matière, qui conditionnent une collecte de données et un état des lieux adéquats et indépendants⁽¹¹⁾. Les pratiques actuelles de suivi et d'évaluation des États membres se

limitent souvent à des rapports réalisés sans véritable méthode d'évaluation, reposant éventuellement sur des données, et il n'est pas rare qu'elles produisent des résultats dénués de tout fondement.

4.6 Le Comité propose que les missions d'évaluation soient confiées à des groupes de chercheurs et instituts sélectionnés par appel d'offres ouverts, professionnels et sans attaches politiques, dont l'indépendance doit également être renforcée au moyen de divers instruments juridiques (par exemple, introduction d'une déclaration d'absence de conflit d'intérêts, règles de transparence financière et en matière d'utilisation des fonds, contrôle de la communauté scientifique, surveillance de la méthode de recherche, etc.)⁽¹²⁾.

Recommandations politiques

4.7 Au-delà du financement programmable, transparent et approprié des autorités pour l'égalité de traitement, la situation juridique de ces institutions doit également être renforcée de manière à ce que le pouvoir politique soit le moins possible en mesure d'influencer leur fonctionnement mais veille cependant à en garantir les conditions. Les autorités pour l'égalité de traitement doivent également entretenir des liens permanents et étroits avec les associations pertinentes de représentation des Roms, au-delà des points de contact pour les Roms.

4.8 Les points de contact nationaux pour les Roms doivent remplir leurs missions en toute transparence, en théorie comme en pratique. Leur activité est cruciale du point de vue de la réalisation de la stratégie-cadre. Il convient de garantir légalement les droits des points de contacts comme ceux des organismes gouvernementaux chargés de la programmation et de la mise en œuvre des politiques sociales concernant les Roms afin qu'ils puissent, comme une sorte de "chien de garde", donner leur avis sur les procédures législatives liées aux politiques gouvernementales touchant également les Roms, et influencer ces dernières, afin que leurs effets ne s'affaiblissent pas mutuellement. Les points de contact pour les Roms ont une obligation d'information envers les associations représentatives de la société civile rom, ce qui peut se traduire par exemple par la publication des rapports annuels des évaluateurs indépendants, dont le contenu n'est soumis à aucune influence politique, ou l'organisation de conférences spécialisées.

4.9 Le Comité estime difficilement réalisable l'objectif fixé au paragraphe 5.1 de la proposition de recommandation, à savoir que "les États membres adoptent les mesures nécessaires à l'application de la présente recommandation au plus tard 24 mois à compter de sa publication et qu'ils notifient à la Commission toutes mesures prises, conformément à la présente recommandation, jusqu'à cette date"; il faudrait pour cela éviter que les États membres puissent être exemptés de l'obligation de mettre en œuvre la stratégie cadre de l'UE et leurs propres engagements. En effet, la proposition actuelle, en matière de contenu,

⁽¹¹⁾ Paragraphe 4.4 de la proposition de recommandation.

⁽¹²⁾ L'évaluateur doit faire une déclaration d'absence de conflit d'intérêts par laquelle il indique ne pas être employé par un gouvernement ni utiliser de l'argent public qui pourrait nuire à l'indépendance des résultats de l'évaluation.

ne représente qu'une partie du système d'exigences plus étendu défini par la stratégie-cadre dans un vaste contexte et que la Commission est appelée à évaluer chaque année.

Intégration et participation des Roms

4.10 De l'avis de plusieurs experts et organisations de la société civile rom – qui rejoignent en partie l'évaluation de la Commission européenne en la matière –, les politiques et mécanismes d'aide actuels des États membres ne permettent pas, dans certains cas, de traiter la question de l'intégration des Roms avec une efficacité suffisante et ils n'ont pas toujours pour point de départ et fil conducteur une approche basée sur les droits de l'homme ⁽¹³⁾. Entre-temps, hélas, un renforcement de l'exclusion des Roms a été constaté dans plusieurs pays. Cette situation a pour cause principale la discrimination constante à l'égard des Roms, l'antitziganisme aux racines profondes, ne bénéficiant pas d'une attention appropriée des instances chargées d'appliquer le droit. Comme indiqué dans l'exposé des motifs de la proposition de recommandation: "Le nœud du problème réside dans l'étroite relation entre les discriminations et l'exclusion sociale subies par les Roms" ⁽¹⁴⁾.

4.11 De l'avis du Comité, la suppression des effets négatifs réciproques exercés par ces mécanismes doit être le principal objectif de toute politique d'inclusion. À cet égard, les principaux instruments sont notamment l'intégration des Roms et l'encouragement de leur participation, ainsi que l'autonomisation des organisations roms et le développement de leurs capacités. Cela n'est possible que dans le cadre d'une culture franche de l'acceptation, dans laquelle la politique à l'égard des Roms soit effectivement fondée sur ceux qui sont réellement concernés, dans laquelle les Roms ne sont pas seulement considérés comme des bénéficiaires, mais aussi comme des acteurs de même valeur et dont la participation est indispensable. Il faut modifier l'approche paternaliste de jadis, où les processus étaient définis par les faiseurs d'opinion et les décideurs majoritaires de la société, et reconnaître et accepter les Roms comme membres de la société responsables, en mesure d'influencer activement leur destin et prêts à le faire.

4.12 Le Comité renvoie à un avis précédent ⁽¹⁵⁾, dans lequel il révélait, sur la base d'une étude, une large insatisfaction, une certaine frustration et méfiance parmi bon nombre de porteparole de la communauté rom et chez les organisations de la société civile et leurs représentants. Selon cet avis du CESE, malgré les intentions déclarées, "les organisations représentant les intéressés n'ont pas été assez associées à la planification stratégique, les mécanismes fondamentaux de participation n'ont pas été créés, ou bien que les processus actuels n'ont pas réussi à créer la confiance de manière décisive parmi les représentants des personnes concernées, à cause des expériences

souvent séculaires qui sont les leurs en matière de discrimination et de ségrégation". Une étude menée à la même époque par l'ERPC était parvenue aux mêmes conclusions ⁽¹⁶⁾.

4.13 S'agissant des changements d'approche sociale et décisionnelle, le Comité relève que ce processus ne saurait être envisagé sans la participation des Roms et des organisations de la société civile qui travaillent avec eux à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques à tous les niveaux. Le Comité estime nécessaire de définir des indicateurs permettant de mesurer de manière adéquate le degré d'intégration et de participation des Roms (par exemple administration locale ou centrale, données relatives à la scolarisation, taux de participation à la mise en œuvre des programmes, etc.).

4.14 Le Comité suggère et attend l'élargissement du cadre conceptuel de la coopération, une culture du consensus allant au-delà de la simple consultation, la mise en service des plateformes de dialogue permanent (au niveau local également), la création des mécanismes organisationnels adéquats pour la participation, une plus grande transparence des décisions des pouvoirs publics (au niveau local), et une justification des décisions (faisant également état des divergences d'opinion et des résultats de vote).

4.15 Le Comité propose que soit garanti, comme indiqué précédemment, un fonds d'aide (par exemple en tant que volet du programme "L'Europe pour les citoyens") en faveur de l'intégration et de l'autonomisation des Roms et du développement des capacités de leurs organisations de la société civile. Le programme opérationnel du FSE, ou plus précisément la garantie des programmes de soutien prévoyant une assistance technique seraient tout aussi importants pour le développement des capacités institutionnelles des organisations roms.

4.16 Les décideurs doivent prendre clairement leurs distances par rapport aux déclarations préoccupantes à l'encontre des Roms, teintées de racisme, de violence et gravement discriminatoires, il convient de dénoncer et de surveiller ouvertement et avec cohérence les phénomènes de violence raciste et les discours haineux et d'élaborer des instruments juridiques, administratifs, réglementaires et de publicité qui permettent de lutter efficacement contre ces phénomènes. À cet égard, les faiseurs d'opinion, notamment l'élite politique et médiatique, ont une responsabilité toute particulière. Le Comité propose que des recherches systématiques sur les préjugés soient menées dans le cadre d'une méthodologie uniforme et que l'on crée des instruments qui soient en mesure; au cas où les résultats révèlent une tendance négative, d'encourager les politiques publiques en la matière ou leur mise en œuvre, ou encore l'intensification des efforts.

⁽¹³⁾ COM(2012) 226 final, SWD(2012)133 final, Analysis of National Roma Integration Strategies [Analyse des stratégies nationales d'intégration des Roms], ERPC, mars 2012.

⁽¹⁴⁾ La Coalition pour une politique européenne à l'égard des Roms (ERPC) recommande que les stratégies nationales d'intégration des Roms soient basées sur un élément central visant à éliminer l'antitziganisme. Bien que la suppression des écarts en matière de revenus, de santé et d'éducation soit importante, aucun progrès ne pourra être réalisé si la suppression de l'antitziganisme ne devient pas une priorité des stratégies nationales d'intégration des Roms. Analyse finale de l'ERPC.

⁽¹⁵⁾ JO C 011 du 15/01/2013 p. 21-26.

⁽¹⁶⁾ "(...) une large majorité des répondants à travers les États membres décrit le processus d'élaboration des stratégies nationales d'intégration des Roms comme manquant de transparence. Dans la plupart des cas, la participation des parties prenantes et notamment celle des Roms manque toujours de clarté en ce qui concerne la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration". Analysis of National Roma Integration Strategies [Analyse des stratégies nationales d'intégration des Roms], ERPC, mars 2012.

4.17 Le Comité attire résolument l'attention des États membres sur le fait qu'il ne suffit pas, pour faire face à une ségrégation et une discrimination vieilles de plusieurs générations et pesant sur toutes les dimensions de la vie des intéressés, de mettre en œuvre des programmes sous la forme de projets se focalisant sur un domaine problématique particulier. Il est aujourd'hui indispensable d'opter pour une approche systémique dans la poursuite des objectifs de la stratégie.

Bruxelles, le 17 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration de la coopération entre les services publics de l'emploi (SPE)»

COM(2013) 430 final — 2013/0202 (COD)

(2014/C 67/23)

Rapporteuse: M^{me} Vladimíra DRBALOVÁ

Le 1^{er} juillet 2013 et le 8 juillet 2013 respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément aux articles 149 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration de la coopération entre les services publics de l'emploi (SPE)"

COM(2013) 430 final — 2013/0202 (COD).

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 17 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 174 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE approuve la proposition de la Commission d'instituer *un réseau européen des services publics de l'emploi (SPE)*, qui servira de point de départ pour comparer leurs performances à l'échelle européenne, déceler les bonnes pratiques et favoriser les processus d'échange de connaissances afin de renforcer leur capacité de fournir des services et l'efficacité de ceux-ci. Ce réseau devrait avant tout jouer un rôle de conseil et de coordination.

1.2 Le Comité reconnaît qu'il existe déjà, au niveau régional, des structures efficaces parmi lesquelles figurent les réseaux d'observatoires du marché du travail qui contribuent effectivement à atteindre les objectifs communs de l'UE en matière d'emploi définis par la stratégie Europe 2020. Il suggère à la Commission et aux États membres d'instaurer, tout en tenant dûment compte du principe de subsidiarité et de la diversité qui existe dans l'UE, une relation plus cohérente entre les SPE et les observatoires régionaux.

1.3 Dans la lignée des mesures prévues par la Stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois, le CESE reconnaît le rôle important que jouent les SPE pour mettre en œuvre les priorités visant à renforcer chacune des quatre composantes de la flexicurité.

1.4 Le CESE recommande à la Commission de spécifier clairement dans le libellé de son document les liens du réseau européen nouvellement établi des SPE avec le comité de l'emploi (EMCO) et de formuler clairement la nature et l'objectif des démarches de modernisation élaborées des SPE, qui ne devrait pas revêtir de caractère obligatoire.

1.5 Le CESE considère que l'évaluation comparative des services publics de l'emploi, en s'appuyant sur des indicateurs quantitatifs et qualitatifs visant à évaluer les performances des SPE, constitue une forme utile de coopération. Le CESE approuve avant tout le recours à des indicateurs statistiques des performances et de l'efficacité des services de l'emploi et des politiques actives de l'emploi. Le CESE souligne néanmoins que cela pourrait avoir pour effet d'améliorer l'adaptabilité et la réactivité des travailleurs en vue d'un retour durable sur le marché de l'emploi et des transferts harmonieux au sein de celui-ci.

1.6 S'agissant de l'adoption du cadre général et des actes délégués, le CESE recommande à la Commission de définir clairement dans son document la teneur future desdits actes. Le CESE suggère de préciser plus concrètement le contenu de la proposition afin que celui-ci liste les indicateurs de base du cadre général. Les actes délégués devraient ensuite compléter les aspects moins importants de ces indicateurs de base, conformément à l'article 290 du TFUE.

1.7 Le CESE demande à la Commission de délimiter clairement le rôle qui incombe à chacun des partenaires dans le contexte de l'article 4 relatif à la coopération. La proposition à l'examen ne devrait pas réduire le rôle des partenaires sociaux à celui de "partenaires associés" et devrait au contraire renforcer leur influence dans le cadre du processus de modernisation des SPE. La proposition à l'examen devrait également faire état du rôle de la société civile sur la base du principe de partenariat.

1.8 Dans le même temps, le CESE recommande que l'ensemble des acteurs concernés contribue aux conclusions et aux recommandations du réseau européen des SPE.

1.9 Le CESE recommande à la Commission d'appeler les États membres, pour autant que ces derniers entendent adapter avec succès les modèles organisationnels, les objectifs stratégiques et les processus des SPE à un environnement en évolution rapide, à mettre en place le cadre technique, humain et financier en vue d'accroître leurs capacités et de les mettre en mesure d'accomplir leur nouveau rôle multifonctionnel.

1.10 Le CESE est convaincu que les nouvelles compétences des SPE, notamment dans le domaine des politiques actives de l'emploi, doivent transparaître dans des capacités et un soutien financier adéquats. Les fonds affectés au titre du programme EaSI⁽¹⁾ devraient être maintenus et le financement devrait être durable.

1.11 Le CESE se félicite des conclusions et des engagements de toutes les parties qui ont participé à la conférence pour l'emploi des jeunes le 3 juillet 2013 à Berlin.

2. Introduction

2.1 La stratégie Europe 2020⁽²⁾ a établi pour tous les États membres l'objectif commun ambitieux de porter d'ici 2020 à 75 % le taux d'emploi pour les femmes et les hommes de 20 à -64 ans. En vue d'atteindre cet objectif, les services publics de l'emploi (SPE) ont un rôle central à jouer.

2.2 Les lignes directrices pour les politiques de l'emploi pour 2020⁽³⁾ reconnaissent les SPE comme des acteurs centraux qui jouent un rôle crucial dans la réalisation des recommandations n° 7 "Accroître la participation au marché du travail" et 8 "Développer une main-d'œuvre qualifiée". Les conclusions adoptées lors de la réunion des chefs des SPE à Budapest les 23 et 24 juin 2011, sous le titre "*Making the employment guidelines work*" (Faire fonctionner les lignes directrices relatives à l'emploi), établissent cette contribution des SPE à la réalisation de la stratégie Europe 2020.

2.3 La politique de l'emploi et du marché du travail continue de relever de la compétence des États membres, qui répondent également de l'organisation, de la dotation en main-d'œuvre et du fonctionnement de leurs SPE. Néanmoins, les modalités actuelles de coopération volontaire des États membres, mises en place en 1997 par la création d'un groupe consultatif informel⁽⁴⁾ des SPE, ont atteint leurs limites et ne correspondent plus aux besoins ni aux défis actuels. Il manque un dispositif permettant de déceler rapidement les faibles performances et les éventuels problèmes structurels en rapport; il manque une information systématique sur les résultats des méthodes actuelles d'évaluation comparative et d'échange de connaissances.

(1) Programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI), qui intègre et étend la couverture des trois programmes existants: PROGRESS, EURES et le Fonds européen de microfinancement Progress.

(2) COM(2010) 2020 final.

(3) Décision 2010/707/UE du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres.

(4) Il s'agit du groupe consultatif informel de la Commission européenne HoPES ("*Heads of Public Employment Services*" - Chefs des services publics de l'emploi).

2.4 Aussi, les discussions informelles des ministres siégeant au Conseil "Emploi et Affaires sociales" (EPSCO) à Dublin les 7 et 8 février 2013⁽⁵⁾, ont abouti à la conclusion qu'une coopération accrue et mieux ciblée entre les SPE permettrait d'améliorer les échanges de pratiques d'excellence et ils ont demandé à la Commission d'élaborer une proposition détaillée au sujet d'une initiative sur l'«apprentissage comparatif».

2.5 Le 17 juin 2013, la Commission européenne a publié une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil, qui s'inscrit dans le prolongement de l'initiative phare "Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois"⁽⁶⁾ et du "Paquet emploi"⁽⁷⁾ de 2012 et propose de donner une forme officielle à la coopération des services publics de l'emploi et d'instituer un réseau européen de ces services.

2.6 Ce réseau devrait opérer pour la période de 2014 à 2020, en lien avec la stratégie Europe 2020. Le fonctionnement de ce réseau fera l'objet d'une évaluation et d'un réexamen après quatre années. Son financement sera assuré au moyen des crédits du programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et son secrétariat par la Commission européenne avec les ressources humaines dont cette dernière dispose actuellement.

2.7 L'action d'encouragement réalisée par l'intermédiaire de ce réseau devrait contribuer:

- à mettre en œuvre la stratégie Europe 2020 et ses principaux objectifs en matière d'emploi;
- à améliorer le fonctionnement des marchés du travail dans l'UE;
- à améliorer l'intégration des marchés du travail;
- à accroître la mobilité géographique et professionnelle;
- à lutter contre l'exclusion sociale et à intégrer les personnes qui sont à l'écart du marché du travail.

2.8 Dans le cadre des premières discussions du Conseil en juillet 2013, une majorité d'États membres s'est félicitée de la proposition de la Commission et a abordé les objectifs fixés dans un esprit positif. Des doutes y ont été exprimés concernant avant tout les liens réciproques avec les travaux du comité de l'emploi (EMCO) et leurs chevauchements possibles, le trop grand nombre de compétences de la Commission européenne, la teneur des actes délégués et les imprécisions dans le financement.

(5) Lors de la réunion informelle EPSCO à Dublin, les 7 et 8 février 2013.

(6) COM(2010) 682 final.

(7) COM(2012) 173 final.

3. Observations générales

3.1 Le CESE se félicite de manière générale de toutes les initiatives que prend la Commission européenne en vue de réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020 dans le domaine de l'emploi et du marché du travail, de resserrer la coopération entre les États membres, de développer les compétences et d'adapter celles-ci aux besoins des entreprises et des travailleurs et de soutenir la mobilité géographique et professionnelle.

3.2 Compte tenu de l'urgence de la situation, notamment dans certains États membres, de la hausse du chômage, surtout du chômage de longue durée et des jeunes, le CESE approuve la proposition de la Commission d'instituer un réseau européen des services publics de l'emploi, qui servira de point de départ pour comparer leurs performances à l'échelle européenne, déceler les bonnes pratiques et favoriser les processus d'échange de connaissances afin de renforcer leur capacité de fournir des services et l'efficacité de ceux-ci.

3.3 Nombre d'États membres, pressés par les défis à long terme liés aux changements mondiaux et technologiques et au vieillissement de leur main-d'œuvre, mais aussi par les mesures d'urgence à court terme pour pallier les retombées du ralentissement de l'économie, sont déjà en train de moderniser leurs SPE, avec plus ou moins de succès, restructurent ces derniers en les centralisant, ou au contraire en les décentralisant, élargissent leur champ d'action et tentent de réaliser pleinement leurs possibilités.

3.4 Le CESE estime que les SPE doivent impérativement s'adapter aux nouvelles exigences du marché de l'emploi que sont: le vieillissement de la main-d'œuvre, l'essor de l'économie des seniors et de l'économie verte, les nouvelles compétences et les nouvelles exigences de la jeune génération, le développement des TIC et des innovations technologiques ou encore l'inadéquation accrue entre l'offre et la demande de compétences.

3.5 Les SPE doivent affronter dans le même temps des défis à court et à long terme. Ils doivent réagir de manière immédiate, souple et créative aux évolutions de leur environnement en général, combiner des interventions à court terme avec des solutions durables et prévoir les risques sociaux.

3.6 Le CESE est convaincu que ces nouvelles compétences des SPE, notamment dans le cadre des politiques actives de l'emploi, doivent transparaître dans des capacités et un soutien financier adéquats. Dans nombre d'États membres, la situation ne semble toutefois pas aller en ce sens, surtout dans une période de coupes budgétaires et de mesures d'économie. Actuellement, les ressources prévues pour le fonctionnement des SPE devraient, au contraire, être renforcées, surtout en matière de personnel, afin s'assurer un suivi de qualité conduisant à des offres d'emploi. Les SPE pouvant se targuer d'un bon fonctionnement pourraient, à l'avenir, être transformés en centres de compétences.

3.7 En 2010, EUROFOUND, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, a élaboré à la demande du CESE une note d'information intitulée "Financer et appliquer des programmes actifs en faveur du marché du travail durant la crise" ⁽⁸⁾, qui décrit, sur la base de l'exemple de dix États choisis, les variations des interactions entre les politiques actives et passives de l'emploi, la détérioration de l'évolution des dépenses rapportées au PIB en faveur des mesures d'activation, notamment dans les États dont le chômage augmente rapidement.

3.8 L'objectif de la proposition de la Commission est de favoriser, par le biais d'actions d'encouragement (au sens de l'article 149 du TFUE), la coopération entre les États membres, d'assurer une amélioration de l'intégration et du fonctionnement des marchés du travail dans l'UE, de contribuer à améliorer la mobilité géographique et professionnelle et de lutter contre l'exclusion sociale.

3.9 Le réseau nouvellement créé mènera en particulier les initiatives suivantes: élaborer et mettre en œuvre, à l'échelle européenne, des systèmes d'évaluation comparative des services publics de l'emploi, organiser l'entraide, adopter et appliquer une démarche de modernisation et de renforcement des SPE dans des domaines clés et établir des rapports sur le domaine de l'emploi.

3.10 La proposition de la Commission s'inscrit dans le prolongement d'activités antérieures et d'études relatives au modèle économique des SPE, aux systèmes de mesure des performances des SPE et au rôle des SPE en matière de flexicurité, d'anticipation des qualifications et de la capacité d'adaptation des citoyens aux nouveaux métiers.

3.11 Le CESE est convaincu qu'à l'avenir, l'activité des SPE ne pourra jamais plus être une simple routine ⁽⁹⁾. Les SPE doivent se transformer progressivement en agences multifonctionnelles qui facilitent divers types de transition, sur le marché de l'emploi, entre les études et le premier emploi, entre les carrières, au sein de l'UE. Ils doivent assurer l'interaction entre les acteurs du marché du travail et les encourager à coopérer et à innover, ils doivent coopérer étroitement avec leurs partenaires publics et privés ⁽¹⁰⁾ et garantir que les acteurs du marché du travail se conforment aux politiques menées dans ce même domaine.

3.12 Le CESE estime que les SPE devraient s'orienter d'une manière plus marquée vers le volet de l'offre de travail, sans pour autant remettre en question leur rôle en matière de paiement des allocations, car les employeurs rencontrent des

⁽⁸⁾ Voir: John Hurly, *Financer et appliquer des programmes actifs en faveur du marché du travail durant la crise*, EUROFOUND, 2010.

⁽⁹⁾ Voir: *Contribution des services publics de l'emploi à la stratégie UE 2020 – Document récapitulatif la stratégie pour les SPE à l'horizon 2020*, 2012.

⁽¹⁰⁾ La Commission européenne a lancé l'initiative PARES, le partenariat entre les services publics et privés de l'emploi de l'UE, qui constitue une action prioritaire dans le cadre de la communication qu'elle a publiée en 2011 sur une *Stratégie pour les nouvelles compétences et des emplois*.

problèmes croissants lorsqu'il s'agit de recruter et d'embaucher les travailleurs dont ils ont besoin. Les petites et moyennes entreprises, notamment, ont bien souvent besoin d'un soutien accru de la part des SPE et c'est pourquoi il convient de renforcer la coopération entre ces derniers et les entreprises.

3.13 Même dans une période de chômage élevé, une inadéquation persiste entre l'offre de compétences et les besoins du marché du travail. Par l'intermédiaire du réseau HoPES⁽¹¹⁾, les SPE participent aux débats et aux consultations sur le rôle des compétences dans le contexte économique et social. Il s'agit de relier les mondes du travail et de l'éducation et d'établir une compréhension commune des qualifications et des compétences. Pour les SPE, cela implique de mettre en place des partenariats avec les différentes parties intéressées et d'assurer l'équilibre entre l'offre et la demande de qualifications dans le contexte d'une complexité accrue des marchés locaux du travail⁽¹²⁾.

3.14 Le CESE reconnaît le rôle unique que jouent les services publics de l'emploi pour mettre en œuvre chacune des composantes de la flexicurité. L'étude sur *le rôle des SPE en matière de flexicurité sur les marchés européens du travail*⁽¹³⁾ a montré, sur la base de bons exemples issus de la pratique, que les SPE sont conscients de la nécessité d'une nouvelle approche de leurs services et qu'ils ont adopté une large gamme de stratégies et de mesures pour soutenir la flexicurité. Les SPE devraient continuer à s'efforcer de renforcer leur capacité, afin d'être en mesure de remplir leur rôle d'intermédiaires et d'évaluateurs de la flexicurité.

3.15 Le CESE estime que les SPE devraient s'occuper en priorité des personnes ou des catégories de travailleurs les plus difficiles à placer sur le marché de l'emploi et qui ont des besoins spécifiques. Il s'agit des chômeurs de longue durée, des travailleurs âgés, des femmes, des jeunes, des personnes handicapées et des migrants. Dans cette optique, il convient d'appliquer pleinement les dispositions de lutte contre les discriminations, et d'en assurer le suivi.

3.16 Dans le contexte de la lutte menée dans toute l'Europe contre le chômage élevé des jeunes, le CESE fait également valoir le rôle important des SPE pour réaliser l'initiative de la garantie pour la jeunesse et se félicite de l'engagement pris par les chefs des services publics de l'emploi lors de la conférence pour l'emploi des jeunes le 3 juillet 2013 à Berlin de jouer un

⁽¹¹⁾ Voir: *The Case for Skills: A Response to the Recommendations regarding the Future Role of Public Employment Services under the New Skills for New Jobs Agenda* (La question des compétences: une réaction aux recommandations relatives au futur rôle des services publics de l'emploi dans le cadre de la stratégie pour des nouvelles compétences et des emplois), réseau européen des chefs de service public de l'emploi, septembre 2011.

⁽¹²⁾ Voir: R.A. Wilson, *Anticipating skills needs of the labour force and equipping people for new jobs: which role for public employment services in early identification of skill needs and labour up-skilling?* (Prévoir les qualifications nécessaires de la main-d'œuvre et adapter les travailleurs aux nouveaux emplois), rapport à l'intention de la Commission européenne. Danish Technological Institute/ÖSB Consulting/Warwick Institute for Employment Research, 2010.

⁽¹³⁾ *The role of the Public Employment Services related to 'Flexicurity' in the European Labour Markets (Le rôle des SPE en matière de flexicurité sur les marchés européens du travail) – rapport final, "Policy and Business Analysis"*, Danish Technological Institute/ ÖSB Consulting/Tilburg University/Leeds Metropolitan University, mars 2009.

rôle clé pour favoriser l'emploi des jeunes en Europe, d'accroître l'efficacité de leur action et de renforcer la coopération avec les autres parties intéressées⁽¹⁴⁾.

4. Observations spécifiques

4.1 D'après la proposition de décision à l'examen, le réseau européen des services publics de l'emploi devrait coopérer étroitement avec le comité de l'emploi (EMCO) et contribuer à ses travaux en lui communiquant des informations et des rapports sur l'exécution des politiques de l'emploi. Le CESE estime il y a lieu d'énoncer clairement dans le libellé de la décision les fonctions consultatives de ce réseau et ses rapports avec le comité de l'emploi. Le réseau aura une fonction de consultation et de coordination et l'on ne saurait considérer sa création comme une quelconque mesure d'harmonisation des structures des SPE ou des systèmes sociaux.

4.2 Le CESE ne peut ignorer le fait qu'il existe déjà, au niveau régional, des structures efficaces parmi lesquelles figurent les réseaux d'observatoires régionaux du marché du travail qui contribuent effectivement à atteindre les objectifs communs de l'UE en matière d'emploi définis par la stratégie Europe 2020.

Afin de mieux articuler les rapports entre les SPE et les observatoires, le CESE souligne la nécessité de:

- a) définir les modalités d'adhésion au réseau européen pour les observatoires régionaux du marché du travail à caractère public gérés directement par les régions;
- b) améliorer le lien entre le réseau européen des observatoires régionaux du marché du travail et le réseau européen des SPE;
- c) énoncer les modalités d'adhésion et d'accès au réseau européen pour les observatoires régionaux du marché du travail tant privés que publics, qui ne sont pas directement gérés par les régions, mais qui opèrent suivant leurs instructions et conformément à leurs objectifs;
- d) prendre toute autre mesure nécessaire pour améliorer le fonctionnement et les liens entre l'ensemble des structures existantes afin de mettre à profit tous les instruments disponibles dans le but d'associer chaque niveau de gouvernement et de mener des actions à tous les échelons - national, régional ou local.

4.3 Le financement destiné à élargir la coopération entre les SPE proviendra du volet PROGRESS du programme européen pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) entre 2014 et 2020. La proposition législative à l'examen est neutre d'un point de vue budgétaire et ne requiert pas de ressources humaines supplémentaires. En ce qui concerne les projets développés par le réseau ou destinés aux activités d'échange de connaissances, puis concrétisés au sein des différents SPE, les États membres peuvent bénéficier d'un financement du Fonds social

⁽¹⁴⁾ Conférence sur l'emploi des jeunes (Konferenz zur Jugendbeschäftigung), organisée le 3 juillet 2013 à Berlin, contribution du réseau HoPES.

européen (FSE), du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du programme-cadre Horizon 2020. Pour le CESE, le plus important est que les ressources allouées au titre des Fonds structurels soient maintenues et que le financement soit durable. Les nouvelles compétences des SPE, notamment dans le cadre des politiques actives de l'emploi, doivent transparaître dans des capacités et un soutien financier adéquats.

4.4 L'article 3 de la proposition définit les *initiatives du réseau*.

— L'article 3, paragraphe 1, lettre (a) prévoit que ce dernier élabore et met en œuvre, à l'échelle européenne, des systèmes d'évaluation comparative fondés sur des éléments probants dans les services publics de l'emploi; ceux-ci s'appuient sur des indicateurs quantitatifs et qualitatifs visant à évaluer les performances de SPE et à recueillir des éléments factuels, en vue de mettre en place un instrument adapté pour l'échange de connaissances.

— Le CESE approuve le principe de ce libellé. Il considère que l'évaluation comparative des services publics de l'emploi, en s'appuyant sur des indicateurs quantitatifs et qualitatifs visant à évaluer les performances des SPE, constitue une forme utile de coopération. Le CESE approuve avant tout le recours à des indicateurs statistiques des performances et de l'efficacité des services de l'emploi et des politiques actives de l'emploi. Il conviendrait d'utiliser les indicateurs relatifs aux entrants (par exemple le budget) plutôt que des indicateurs de contexte. Parmi les autres indicateurs que le CESE considère comme judicieux, figurent par exemple le nombre de personnes enregistrées (par État), le nombre total d'intermédiaires et leur nombre par candidat, le taux de retour, et de retour durable, à l'emploi suivi après trois et six mois, la durée moyenne du chômage, le taux d'adéquation entre l'offre et la demande d'emploi, la durée d'occupation d'un emploi et le type d'emploi obtenu à l'issue du programme d'une politique active en faveur de l'emploi, le pourcentage de travailleurs participant aux actions de formation, les charges encourues ou encore le nombre de travailleurs de l'UE ou des pays tiers.

— Il faut accorder la priorité à ceux qui sont les plus éloignés du marché de l'emploi, analyser et comparer les résultats obtenus par les services de l'emploi de régions dont les contextes sont similaires du point de vue du taux de chômage et de la dynamique de l'économie.

— L'article 3, paragraphe 1, lettre (c) prévoit que le réseau adopte et applique une démarche de modernisation et de renforcement des SPE dans des domaines clés.

Le CESE recommande d'en préciser le libellé, afin qu'il en ressorte manifestement que le réseau des SPE n'aura dans les faits qu'une fonction consultative. Le CESE considère qu'il est nécessaire de préciser dans cette disposition quel devrait être le caractère et le but des démarches élaborées de modernisation des SPE. De l'avis du CESE, ces dernières ne sauraient en aucun cas revêtir de caractère obligatoire.

4.5 L'article 4 relatif à la *coopération* évoque la coopération et les échanges d'informations avec les acteurs du marché du

travail, y compris avec les autres prestataires de service de l'emploi. Le CESE considère qu'il y a lieu de définir plus clairement dans ces dispositions le rôle de chacun des acteurs.

4.5.1 Le CESE insiste sur le fait que les partenaires sociaux sont les principaux acteurs du marché du travail et ils jouent un rôle incontournable dans le processus de modernisation des SPE et c'est pourquoi ils devraient disposer d'une place adéquate dans la nouvelle structure. Dans son document de travail sur le rôle des partenaires sociaux dans le processus de gestion des SPE, notamment en période de crise, l'Organisation internationale du travail montre clairement, sur la base de l'exemple de quatre États membres de l'UE, que la modification des structures des SPE entraîne celle du rôle, de la participation et de l'influence des partenaires sociaux. Alors qu'en Autriche, les modalités de leur action s'élargissent, notamment à l'échelon régional, en Allemagne et au Danemark, leur influence se réduit et leur rôle est davantage consultatif que codécisionnel. Au Royaume-Uni, pour des raisons historiques, une participation institutionnelle des partenaires sociaux fait défaut⁽¹⁵⁾. C'est pourquoi le CESE apprécie toute une série d'initiatives des partenaires sociaux européens dans le cadre de leur programme de travail communs⁽¹⁶⁾.

4.5.2 Dans ce contexte, le CESE fait état d'une évolution défavorable, s'agissant de la nouvelle décision 2012/733/UE de la Commission concernant EURES. Lors de la réunion d'avril du comité consultatif sur la libre circulation des travailleurs⁽¹⁷⁾, les représentants des partenaires sociaux ont exprimé leurs fortes inquiétudes de voir le rôle des partenaires sociaux se réduire à celui de partenaires associés.

4.5.3 Dans nombre de ses avis, le CESE a approuvé l'appel que lance la Commission en faveur de partenariats de toutes les parties intéressées pour soutenir la création d'emplois, accroître l'emploi, développer les compétences et lutter contre l'exclusion sociale. S'agissant notamment de lutter contre le chômage élevé des jeunes en Europe, le CESE a mis en relief le rôle des institutions d'enseignement, des agences de conseil, des organisations de la société civile (organisations de jeunesse, mouvements de femmes, organisations de soutien aux personnes handicapées etc.), des familles et des individus, car il s'agit là du seul moyen de résoudre en commun et pleinement la situation sur les marchés européens du travail.

4.5.4 Aussi, le CESE se félicite du développement du partenariat entre les services de l'emploi (PARES)⁽¹⁸⁾ pour favoriser le dialogue à l'échelon de l'UE en vue de faciliter les transitions sur le marché du travail. La complexité des marchés du travail ne cesse de croître et l'ensemble des acteurs des services de l'emploi doivent coopérer. Le CESE approuve également le programme de la Commission européenne de *dialogue entre services publics de l'emploi*, qui vise à soutenir l'apprentissage mutuel.

⁽¹⁵⁾ J. Timo Weishaup, *Labour Administration and Inspection Programme: Social Partners and the Governance of Public Employment Services: Trends and Experiences from Western Europe*, (Programme d'inspection de l'administration du travail: les partenaires sociaux et la gestion des SPE - tendances et expériences en Europe occidentale), 2011.

⁽¹⁶⁾ L'accord autonome sur les marchés du travail inclusifs (2010) se fonde sur l'analyse commune des principaux facteurs du marché du travail (2009).

⁽¹⁷⁾ Voir: Le procès-verbal de la réunion du comité consultatif sur la libre circulation des travailleurs, le 12 avril 2013, à Bruxelles.

⁽¹⁸⁾ PARES constitue l'une des mesures d'accompagnement de la Commission dans le cadre de la stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois, en vue de soutenir la flexicurité.

4.6 Conformément à l'article 7 relatif à l'adoption d'un cadre général, la Commission se voit déléguer le pouvoir d'adopter des actes délégués en conformité avec l'article 8 de la proposition à l'examen en ce qui concerne un cadre général pour la réalisation des activités d'évaluation comparative et d'échange de connaissances définies à l'article 3, paragraphe 1. De manière générale, le CESE est en mesure d'approuver le recours à des actes délégués en vue de modifier certaines dispositions concernant le cadre général pour la réalisation des activités d'évaluation comparative et d'échange de connaissances. Toutefois, il sera nécessaire de disposer d'autres informations afin de pouvoir déterminer les questions que ces actes de délégués seraient susceptibles de modifier concrètement. Le CESE suggère de préciser plus concrètement le contenu de la proposition afin qu'il affine les indicateurs de base du cadre général. Les actes délégués devraient ensuite compléter les aspects moins importants de ces indicateurs de base, conformément à l'article 290 du TFUE.

4.7 La proposition à l'examen indique que ces nouvelles initiatives de la Commission s'ajouteront à la coopération des SPE au sein d'EURES en vertu des articles 45 et 46 du traité. Le CESE estime que le libellé devrait faire apparaître manifestement les synergies du réseau nouvellement créé des SPE avec EURES ⁽¹⁹⁾. Le réseau nouvellement créé des SPE devrait soutenir un mandat élargi d'EURES et son rôle d'instrument clé en vue d'assurer la mise en cohérence des compétences avec les besoins du marché européen du travail et en vue d'améliorer la mobilité dans l'UE. Le réseau peut également coopérer avec d'autres organisations, telles que les agences pour l'orientation professionnelle.

Bruxelles, le 17 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽¹⁹⁾ Voir: JO L 328 du 28.11.2012, p. 21–26.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire européenne»

COM(2013) 690 final

(2014/C 67/24)

Rapporteur général: **M. Georgios DASSIS**

Le 4 octobre 2013, 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 et au Conseil — Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire"

COM(2013) 690 final.

Le 17 septembre 2013, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté" de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 17 octobre 2013) de nommer M. Georgios Dassis rapporteur général, et a adopté le présent avis par 157 voix pour, 3 voix contre et 19 abstentions.

1. Observations générales

1.1 La crise économique et financière sans précédent qui a frappé particulièrement durement les États membres de la zone euro, a également mis en évidence les faiblesses structurelles en Europe en général. Elle a clairement montré le lien entre taux de chômage élevés, contraintes sur les budgets nationaux, déclin social et troubles sociaux. Tout en acceptant que les budgets nationaux doivent être en équilibre, les coupes opérées ont eu des effets négatifs sur l'éducation, les politiques actives du marché du travail et la protection sociale. La hausse du chômage et de la pauvreté ont des retombées négatives sur les compétences et l'employabilité des citoyens en âge de travailler. Elle est également préjudiciable à la capacité des entreprises à croître et à créer des emplois, sapant ainsi la reprise économique.

1.2 L'Union voit la preuve que la crise économique et sociale est également devenue une crise politique dans la situation de certains des États les plus durement frappés, où les mouvements politiques extrémistes et non démocratiques progressent. Il s'impose de toute urgence de contrecarrer cette tendance par des actions concrètes venant de niveau européen, national et local.

1.3 Le marché intérieur doit être un projet économique et social. Il a contribué à asseoir l'emploi et la prospérité dans tous les États membres de l'UE. Achever le marché intérieur et renforcer l'efficacité et la cohésion sociale dans le cadre de la stratégie Europe 2020 est essentiel pour permettre à l'Europe de sortir plus rapidement de la crise.

1.4 C'est dans ce contexte que le Comité a examiné avec grand intérêt la communication de la Commission, qui constitue une première contribution aux prochaines discussions et décisions du Conseil européen sur le renforcement de la dimension sociale de l'Union économique et monétaire (UEM) européenne.

1.5 Il demande à la Commission de mettre à jour et de renforcer sa politique à la lumière de ces discussions, afin notamment de faire progresser la mise en œuvre proactive des indicateurs d'emplois et d'inclusion sociale.

1.6 Le Comité a régulièrement soutenu des mesures tendant à renforcer l'investissement social, à une utilisation plus ciblée des fonds européens en faveur de l'emploi et de la solidarité, l'initiative consacrée à l'emploi des jeunes et à la "garantie jeunesse", ainsi qu'une meilleure mobilité transfrontalière. Aussi se réjouit-il que l'accent soit mis sur ces politiques. De même, il se félicite de ce qu'un renforcement du dialogue social soit prévu dans le cadre du semestre européen.

1.7 Le Comité partage l'avis de la Commission selon lequel un renforcement de la dimension sociale aiderait les États membres à réaliser leur potentiel de croissance et d'emploi, à améliorer la cohésion sociale et à empêcher un accroissement des disparités. En particulier, il soutient l'idée d'intensifier une surveillance plus étroite en matière d'emploi et de déséquilibres sociaux dans le cadre de l'UEM, et ce au moyen d'un suivi systématique des taux de chômage, des jeunes qui ne sont ni au travail, ni étudiants, ni en formation, des revenus des ménages, de la pauvreté et des inégalités.

1.8 Le *tableau de bord* proposé sur les fluctuations d'emploi et les déséquilibres sociaux, établi sur base d'indicateurs clés et de seuils, devraient par conséquent cerner pro-activement les évolutions asymétriques et les effets de contagion dans le cadre de la performance économique générale. Ce système de surveillance devrait permettre de déclencher, le cas échéant, un mécanisme d'ajustement et une réponse politique opportuns et efficaces, comme c'est le cas pour les déséquilibres en matière économique et financière. Le Comité partage, en effet, l'avis du

Conseil européen des 27 et 28 juin 2013, selon lequel le cadre prévu d'indicateurs en matière sociale et d'emploi constitue une "première étape" vers une dimension sociale plus complète de l'UEM ⁽¹⁾.

1.9 Le Comité a joué son rôle consultatif dans la préparation des prochaines discussions du Conseil européen à travers son avis du 22 mai 2013 ⁽²⁾ et il réitère son appel pour un renforcement accru de la dimension sociale de l'UEM.

2. Observations particulières

2.1 Dans sa communication, la Commission européenne propose un certain nombre d'initiatives afin de renforcer la dimension sociale de l'UEM et insiste tout particulièrement sur trois points:

- renforcer la surveillance des problèmes dans le domaine social et en matière d'emploi, ainsi que la coordination des politiques;
- accroître la solidarité et agir davantage sur l'emploi et la mobilité professionnelle;
- intensifier le dialogue social.

2.2 Le Comité convient de la nécessité de renforcer la dimension sociale de l'UEM et entend mettre en avant ce qui suit:

Du renforcement de la surveillance des problèmes dans le domaine social et en matière d'emploi, ainsi que de la coordination des politiques

2.3 L'assainissement budgétaire et la gouvernance économique de l'UE ne peuvent être soutenus sans des formes équivalentes de consolidation et de gouvernance sociale. Les "écarts" que l'on observe actuellement en matière d'inégalités sociales en Europe compromettent la reprise économique, la croissance et la cohésion. Le CESE préconise que le Semestre européen inclue des critères de référence pour l'emploi et l'inclusion sociale au sein du même cadre de surveillance que celui qui régit la coordination économique et les réformes structurelles. Il convient que des objectifs quantifiables d'emploi et de performance sociale s'alignent sur les objectifs relatifs à la dette et au déficit, avec des mécanismes similaires d'ajustement et de solidarité pour corriger les inégalités sociales et promouvoir l'investissement social.

2.4 Le CESE reconnaît que le renouveau économique et l'investissement social mis en œuvre par l'UE et les États membres exigent davantage que des structures de gouvernance formelles et des dispositifs réglementaires. C'est la raison pour laquelle la société civile organisée et les citoyens européens, en tant qu'individus, sont partie prenante et jouent un rôle par leur propre action. L'adhésion participative au projet européen est essentielle.

2.5 Toutefois, le Comité souligne également que des améliorations sociales durables requièrent de s'attaquer aux racines des problèmes structurels dans les États membres. La compétitivité mondiale, la croissance économique et une forte dimension sociale sont des éléments clés pour sortir l'Europe de la crise. Il convient de recourir aux indicateurs de politique sociale proposés récemment afin de renforcer les réformes à court terme et à long terme.

D'une solidarité accrue et d'une action sur l'emploi et la mobilité professionnelle

2.6 Comme l'indique la Commission dans sa communication, la mobilité transfrontalière des travailleurs constitue un élément important pour préserver l'emploi et la compétitivité et créer de nouveaux emplois pour remplacer ceux perdus du fait de la restructuration économique.

2.7 Pour continuer à réduire les entraves existantes à la mobilité des travailleurs, il convient de prendre des mesures supplémentaires afin de mettre à la disposition des travailleurs mobiles, dans leurs langues respectives, des informations compréhensibles concernant le droit du travail et le droit social. En outre, il y a lieu de prévoir, pour les travailleurs, un droit autonome à se faire conseiller. Les structures de conseil correspondantes devraient coopérer étroitement avec les partenaires sociaux et les services européens de l'emploi (EURES), et veiller à ce que les travailleurs mobiles soient déjà informés dans leur pays d'origine sur les conditions sociales et juridiques en vigueur dans le pays de destination.

2.8 Les investissements sociaux aident les citoyens. Ils renforcent leurs capacités et leurs qualifications et favorisent leur participation à la société et au marché du travail. Ils produisent ainsi un surcroît de prospérité, relancent l'économie et aident l'UE à sortir de la crise à la fois renforcée, resserrée et plus compétitive.

2.9 Des investissements sociaux ciblés ne sont pas seulement source de progrès économique et social, ils permettent dans le même temps de renforcer la compétitivité. En particulier en cette période de chômage sans précédent et de pauvreté croissante, les investissements dans l'État-providence jouent par ailleurs un rôle déterminant pour le renforcement de la cohésion et l'intégration sociale ainsi que pour la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté. Il convient que de telles dépenses d'investissement aient des garanties d'efficacité.

2.10 Le CESE fait valoir que la dimension sociale de l'UEM a besoin d'instruments, d'indicateurs et d'objectifs qualitatifs et quantitatifs précis, qui soient aussi contraignants que les obligations économiques et financières de l'UEM. À l'intention du Conseil européen, en l'absence d'un consensus suffisant ou d'une volonté politique en faveur d'une dimension sociale de l'UE ainsi redynamisée, le CESE proposerait l'option d'une coopération renforcée au sein de l'UEM, disposant de ressources financières propres, d'un Fonds social additionnel et d'un Pacte pour le progrès social en Europe, ainsi que des normes, des objectifs et des mécanismes de protection sociale qui soient harmonisés avec les mécanismes de stabilisation fiscaux, budgétaires et monétaires.

⁽¹⁾ Voir les conclusions du Conseil européen des 27 et 28 juin 2013, EUCO 104/13, paragraphe 14, lettre c).

⁽²⁾ JO C 271 du 19.9.2013, pp. 1-7.

De l'intensification du dialogue social

2.11 Le Comité accueille favorablement les propositions de la Commission en vue d'améliorer l'association des partenaires sociaux à la coordination des politiques économiques et de l'emploi à l'échelon européen. Le dialogue social joue un rôle important à tous les échelons. Il contribue à des solutions qui prennent en compte les points de vue tant des employeurs que des travailleurs et il produit également de la compréhension et de la confiance, qui sont essentielles pour réformer les marchés européens du travail et pour renforcer le tissu social.

2.12 Le Comité relève également que l'avenir du dialogue social, dont la question du dialogue tripartite, fait dès à présent l'objet des discussions des partenaires sociaux européens.

Bruxelles, le 17 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

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 — Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace»

COM(2013) 542 final

(2014/C 67/25)

Rapporteur: **M. VAN IERSEL**

Corapporteur: **M^{me} HRUŠECKÁ**

Le 3 juillet 2013, 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 — Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace"

COM(2013) 542 final.

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 septembre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 17 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 172 voix pour, 23 voix contre et 24 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite vivement de la tenue, en décembre prochain, d'une réunion du Conseil européen consacrée à la défense, qui aura pour base de discussion la communication de la Commission européenne ⁽¹⁾ et le rapport de la Haute représentante/chef de l'Agence européenne de défense ⁽²⁾. Ces initiatives constituent une réponse très pertinente et indispensable aux défis intérieurs et extérieurs, l'objectif étant de promouvoir la prévisibilité et la crédibilité à long terme de la défense européenne.

1.2 La communication de la Commission et l'avis (provisoire) de la Haute représentante vont au-delà des tabous traditionnels et placent la situation actuelle et les actions à mener dans la bonne perspective.

1.3 La Haute représentante, en particulier, affirme de manière convaincante dans son rapport qu'une stratégie globale en matière de politique de sécurité et de défense commune (PSDC) est indispensable pour répondre aux impératifs de la défense et de la sécurité européennes. Le CESE partage l'avis que la PSDC constituera le cadre le plus approprié pour une coopération efficace dans le domaine de la capacité militaire, mais souligne en outre que la coopération sera également une condition sine qua non d'une PSDC crédible.

1.4 Si l'on veut que cette initiative soit couronnée de succès, il convient de créer une conjoncture politique favorable. Il est

évident que le chemin à parcourir pour réaliser des ajustements substantiels dans les structures (industrielles) de la défense européenne sera long et semé d'embûches; c'est pourquoi le CESE considère que la première condition à remplir pour réaliser des avancées, cruellement nécessaires, c'est un engagement cohérent des chefs d'État et de gouvernement européens.

1.5 Le CESE insiste pour que le Conseil aboutisse à des mesures et des actions concrètes pour renforcer la compétitivité et la coopération dans le secteur de la défense européenne, lançant un signal clair pour l'avenir.

1.6 Le CESE souscrit à l'objectif de maintenir un système de défense indépendant en Europe, qui soit à la mesure de son poids économique et de son ambition sur la scène mondiale. L'objectif à long terme doit consister à assurer la protection autonome des citoyens européens, à veiller à ce que les forces armées disposent en permanence d'équipements modernes et à garantir le respect des valeurs européennes (droits de l'homme, démocratie) ⁽³⁾.

1.7 La nouvelle phase de transition n'est pas sans conséquences pour la défense et la sécurité en Europe. Des changements géopolitiques surviennent à un moment où de vastes zones de l'Europe subissent une stagnation économique grave et un chômage persistant. Parallèlement, de nouveaux acteurs font leur apparition sur la scène internationale. Le monde évolue plus rapidement que l'Europe. L'écart se creuse. Il faut que l'Europe s'adapte plus vite pour ne pas se laisser distancer par d'autres pays.

⁽¹⁾ Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace, COM etc.

⁽²⁾ Ce document n'est pas encore publié. Un avis provisoire de la Haute représentante est disponible.

⁽³⁾ JO C 299 du 4.10.2012, p. 17.

1.8 Par ailleurs, la nécessité de disposer d'une industrie compétitive alors que les ressources financières s'amenuisent pose des exigences de rentabilité. L'Europe doit renoncer aux doubles emplois contreproductifs, aux politiques non coordonnées et lacunaires pour promouvoir la rentabilité, c'est-à-dire un moindre gaspillage d'argent et une production accrue, au profit du contribuable.

1.9 Le CESE apprécie l'analyse détaillée et précise concernant la position relative de l'Europe, dont fait état la communication de la Commission. Une analyse comparable avait amené le CESE, l'année dernière, à plaider pour un changement radical d'état d'esprit en Europe s'agissant des questions de défense commune ⁽⁴⁾.

1.10 Le CESE partage notamment l'avis de la Commission européenne exprimé dans le chapitre 9 de la communication sur les éléments clés à inscrire à l'ordre du jour du Conseil, à savoir: un concept stratégique européen, une politique de sécurité et de défense commune ⁽⁵⁾ et une stratégie industrielle de défense européenne.

1.11 Il est impératif que l'Europe parle d'une seule et même voix dans le domaine de la défense. Pour y parvenir, il faut passer d'une perspective nationale à une réflexion européenne commune sur les besoins stratégiques, de manière à ce que la satisfaction des intérêts nationaux passe par la réalisation des objectifs stratégiques communs de l'UE.

1.12 Un engagement politique et civil est également nécessaire pour veiller à ce que l'opinion publique soit dûment informée de l'importance des intérêts stratégiques industriels et généraux de l'Europe, ce qui permettra de susciter une adhésion active des citoyens et des contribuables. Le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel une industrie de la défense en bonne santé et basée en Europe contribuerait grandement au développement de l'industrie manufacturière européenne au sens large ⁽⁶⁾.

1.13 Il convient que le plus grand nombre possible d'États membres s'engagent à atteindre cet objectif ambitieux. Si certains États membres n'adhèrent pas à cette idée, le processus doit alors être mis en place avec ceux qui ont la volonté de le faire.

1.14 Le CESE souligne que la Commission et l'AED jouent un rôle essentiel et devraient coopérer étroitement pour mettre en œuvre la communication. Le Comité soutient pleinement les actions envisagées par la Commission. Des observations et des recommandations supplémentaires relatives aux propositions de la Commission sont formulées dans le chapitre 6 de cet avis.

1.15 Dans sa communication, la Commission européenne ne fait aucune allusion à une politique industrielle proactive. En revanche, le CESE attire l'attention sur la position exceptionnelle du secteur de la défense, qui opère sur des marchés à 100 % institutionnels dans le monde entier. Une politique industrielle proactive dans certains domaines, menée par les États membres et/ou la Commission, est indispensable pour parvenir à une production moderne et rentable. Le partage des compétences

entre l'UE et les États membres ainsi qu'une interaction efficace et des synergies entre les projets et les technologies civils et militaires devraient générer des bénéfices importants et présenter un excellent rapport coût-efficacité.

1.16 Il convient d'identifier, avec l'appui de l'AED, de nouveaux projets à réaliser dans un cadre européen multilatéral et ce, dès la phase de la conception. Cela peut prendre des décennies avant que de tels projets ne deviennent pleinement opérationnels. Il est donc préférable de les lancer le plus tôt possible.

1.17 La recherche et le développement publics et privés sont au cœur du problème. Les investissements liés à la défense dans ce domaine ont atteint leur niveau le plus bas depuis 2006 ⁽⁷⁾. Il convient de prévoir, dans le cadre du concept général, des moyens d'améliorer les conditions d'investissement et l'utilisation des fonds investis dans des projets concrets.

1.18 La plus grande responsabilité en la matière incombe aux principaux pays producteurs, qui sont la force motrice de ce processus. Il convient de veiller à une relation harmonieuse entre ces pays et les autres États membres. Une vaste interconnexion entre les PME et les centres de recherche de tous les pays est indispensable pour associer le plus grand nombre possible d'États membres à une stratégie européenne.

1.19 Compte tenu du malaise qui règne parmi les salariés de ce secteur, liée à des réorganisations non structurées, il est plus que nécessaire d'adopter des politiques lisibles. Une coordination dans le domaine de l'anticipation des changements s'impose également afin de garantir des contrats de travail et des perspectives décentes, sans oublier le dialogue social.

1.20 Dans cet avis, le Comité se concentre avant tout sur les principes politiques, se faisant partisan d'une percée rapide dans ce domaine stratégique où aucun retard ne peut se justifier. Les premiers jalons, qui seront posés en décembre, devraient permettre de poursuivre le processus avec succès. Le Conseil européen, les gouvernements, la Commission, l'AED, les parlements et l'industrie (y compris les représentants des salariés) devraient tous être associés à l'élaboration d'orientations stratégiques et de projets concrets.

2. L'Europe face aux défis

2.1 La Commission attire l'attention, à juste titre, sur le fait que *"l'équilibre des forces mondiales est modifié par l'émergence de nouveaux centres de gravité et par un déplacement vers l'Asie de l'intérêt stratégique des États-Unis"*. Les pays BRIC renforcent leurs dépenses militaires. La Chine et la Russie, en particulier, augmentent considérablement leurs budgets jusqu'en 2015.

2.2 Les États-Unis font de plus en plus pression sur l'Europe pour qu'elle participe pleinement à l'ensemble des dépenses militaires du monde occidental. En raison des restrictions budgétaires, les États-Unis rationalisent leur appareil de la défense, ce qui a également un impact sur les accords conclus avec les Européens.

⁽⁴⁾ JO C 299 du 4.10.2012, p. 17.

⁽⁵⁾ Voir l'article 42 du traité sur l'Union européenne.

⁽⁶⁾ À cet égard, un exemple très parlant dans l'industrie civile est celui du développement réussi et très dynamique d'Airbus.

⁽⁷⁾ Voir les données de l'AED relatives à la défense pour l'année 2011.

2.3 L'écart entre les États-Unis et l'Europe est énorme. En 2010, le budget total consacré à la défense dans l'UE (excepté le Danemark) s'élevait à 196 milliards d'euros, alors qu'aux États-Unis ce budget était de 520 milliards d'euros⁽⁸⁾. Plus important encore, le budget total européen consacré à la recherche et au développement représente un septième du budget américain dans ce domaine, ce qui affecte l'équipement et la capacité de déploiement des forces armées.

2.4 Les menaces sont pourtant multiples. Les tensions politiques et militaires ne s'apaisent pas, bien au contraire: de nouvelles tensions apparaissent, dont certaines aux portes mêmes de l'Europe. Guidés par la volonté d'être sur un pied d'égalité avec les puissances traditionnelles, de nouveaux acteurs ambitieux sur la scène mondiale veulent s'assurer que leur défense nationale soit à la hauteur de leurs intérêts, qu'ils soient économiques ou autres.

3. Approches européennes

A. Politique

3.1 Les Européens sont confrontés à deux catégories de problèmes, qui sont interconnectées:

- une baisse substantielle des dépenses consacrées à la défense, qui creuse les écarts, mine les capacités nationales de défense et nuit à l'efficacité, surtout en raison d'une réduction constante des dépenses de recherche et développement;
- des changements géopolitiques, qui devraient conduire à une coopération européenne bien plus étroite et à une plus grande indépendance sur le plan de la défense et de la sécurité.

Néanmoins, le débat européen sur ces deux problématiques interconnectées n'en est qu'à ses débuts.

3.2 Les rapports des gouvernements⁽⁹⁾ reflètent tous une réduction substantielle des dépenses liées à la défense⁽¹⁰⁾. Les gouvernements se concentrent avant tout sur les ajustements à réaliser à l'échelle nationale: comment parvenir au meilleur rapport coût-efficacité tout en maintenant des capacités suffisantes. Les États membres sont encore très loin d'adopter un mode de pensée qui place de manière naturelle les capacités nationales de défense dans une perspective européenne.

3.3 L'année dernière, le CESE parvenait à la conclusion suivante: "La politique de défense est déterminée par les intérêts stratégiques de chaque pays, [...] 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"⁽¹¹⁾.

3.4 Les soixante ans d'intégration européenne et d'existence du marché unique ont donné naissance à des structures économiques et d'entreprise résilientes, qui génèrent un solide modèle

domestique d'activités économiques. Cependant, pour ce qui est du mode de pensée en matière militaire et de défense, sans même parler d'organisation, l'Europe n'est qu'au début du chemin.

3.5 La défense, en tant que fonction relevant de la politique étrangère, qui reste encore et toujours le symbole par excellence de la souveraineté nationale, est conçue, structurée et gérée à l'échelle des États. Toute coopération multinationale, que ce soit avec des partenaires européens ou non-européens, est envisagée sous cet angle.

3.6 Les initiatives visant à surmonter les obstacles inhérents ont largement échoué jusqu'à présent. En 1998, la France et le Royaume-Uni signaient l'accord ou le pacte militaire de Saint-Malo sur la coopération en matière de défense. Cet accord était censé marquer des avancées significatives dans le domaine de la coopération militaire. Quinze ans plus tard, et malgré de nouvelles négociations, les résultats restent peu convaincants.

3.7 Toujours en 1998, une initiative de six nations a conduit à la signature, en 2000, d'une lettre d'intention (Letter of Intent - LoI) par les six pays producteurs les plus importants: la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne et la Suède – pays connus depuis sous le nom de pays LoI. Cette lettre d'intention a conduit à l'adoption d'un traité sur la restructuration et le fonctionnement de l'industrie de la défense. Ce traité portant sur la planification et la coopération dans le domaine de l'industrie ainsi que sur les capacités et la recherche, n'a pas produit de résultats tangibles au cours de sa longue période d'existence.

3.8 D'autres formes de coopération existent entre les États membres, comme par exemple entre les marines néerlandaise et belge, comme la coopération nordique de défense (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) ou la coopération entre les forces terrestres allemande et néerlandaise. Toutefois, il convient de faire la distinction entre cette coopération et la coopération industrielle, qui fait encore largement défaut.

3.9 En 2004, l'Agence européenne de défense a été mise en place dans le but de mener une coopération structurelle en matière de défense, notamment avec l'appui des initiatives de la Commission. Même si quelques progrès ont été enregistrés, la coopération structurelle n'a encore jamais démarré à ce jour, faute d'engagement de la part des États membres.

3.10 Pour conclure, le CESE note que même s'il y a une prise de conscience croissante de la nécessité de coopérer plus étroitement et d'adopter une vision européenne de la défense, l'absence de volonté politique, les opinions bien ancrées et les intérêts particuliers ont entravé tout progrès substantiel.

B. Industrie

3.11 La réaction de l'industrie européenne de la défense face aux évolutions sur le plan international a été bien différente:

- l'industrie opère dans un contexte mondialisé. Elle est nécessairement liée aux gouvernements nationaux, mais elle est également très active sur les marchés internationaux, une condition de plus en plus nécessaire pour obtenir des résultats positifs;
- en outre, les principales industries opèrent à la fois dans le secteur militaire et civil. Le volet civil, plus dynamique, s'accroît en raison de la diminution des ventes et des revenus militaires, surtout en Europe.

⁽⁸⁾ Source: AED, janvier 2012.

⁽⁹⁾ **Strategic Defence and Security Review** (*Bilan stratégique en matière de défense et de sécurité*), Royaume-Uni, octobre 2010. Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, France, mai 2013.

⁽¹⁰⁾ Dans son discours du 29 avril 2013, prononcé à l'École militaire à Paris, Jean-Yves Le Drian, ministre français de la défense, s'est exprimé très clairement sur l'impact de cette réduction.

⁽¹¹⁾ *Ibid.*, paragraphe 1.2.

3.12 Depuis longtemps, l'industrie est préoccupée par sa position sur le plan de la concurrence. La situation institutionnelle de l'industrie varie fortement d'un pays à l'autre: des entreprises sous contrôle total de l'Etat aux entreprises entièrement privées, en passant par toutes les variantes qui existent entre les deux. Le dénominateur commun, c'est que les gouvernements jouent toujours un rôle dominant. Malgré la privatisation (partielle), l'industrie entretient un lien très étroit avec les gouvernements car elle est dépendante de la demande et de la réglementation de l'État (qui a le monopole), ainsi que des licences pour les exportations.

3.13 Du point de vue de l'industrie, la meilleure solution serait la consolidation à l'échelle européenne, mais le marché est trop limité. Des entreprises telles que BAE-Systems, Finmeccanica, et dans une moindre mesure Thales et EADS, sont très actives aux États-Unis. Cependant, elles ne peuvent pas opérer librement en Europe car en raison de relations particulières entre les entreprises et l'État, les gouvernements nationaux ont le dernier mot pour toute décision stratégique concernant l'industrie.

3.14 La dynamique du marché renforce la concurrence dans le monde entier. L'industrie américaine redouble d'efforts pour exporter ses produits afin de compenser le manque à gagner sur certains marchés nationaux sur le déclin. Les nouveaux acteurs sur la scène internationale vont de plus en plus subvenir à leurs propres besoins. Ils vont également viser les exportations et donc concurrencer l'industrie européenne sur les marchés des pays tiers.

3.15 Enfin, l'industrie partage le point de vue que le CESE a fermement défendu l'année dernière, à savoir: une industrie de la défense bien développée ne peut pas tenir une position crédible à l'international sans une base domestique solide. Compte tenu de la composante hautement technologique des équipements militaires, plus aucun marché national ou budget national de la défense ne présente un volume suffisant à lui seul. Cette situation dure depuis vingt ans et les conséquences se font de plus en plus sentir.

3.16 Dans la perspective d'une défense européenne indépendante, le CESE souligne le caractère hautement prioritaire des capacités nationales et des investissements à forte valeur ajoutée, qui sont essentiels si l'Europe veut jouer un rôle à part sur la scène mondiale et qui contribueront également à diffuser un nouveau mode de pensée parmi les Européens.

3.17 L'industrie a récemment réitéré tous les arguments habituels en faveur de l'utilisation, dans tous les domaines importants, de technologies et de systèmes de production stables et prévisibles, qui s'inscrivent dans le long terme et qui soient conçus en Europe.

3.18 L'industrie tire la sonnette d'alarme. Si elle veut survivre et préserver sa capacité à générer des revenus ainsi que ses emplois, une solution consiste à augmenter la production civile. Cependant, dans ce cas, les possibilités pour l'Europe de disposer d'une industrie domestique de la défense seront encore plus limitées, ce qui aura un impact sur sa politique étrangère.

3.19 Les syndicats, représentés par IndustriAll, font part eux aussi d'un sentiment de grand malaise. En 2011, le secteur

aérospatial et de la défense employait directement 7330 00 travailleurs qualifiés en Europe⁽¹²⁾ et deux millions de salariés supplémentaires en dépendaient. Au cours de la dernière décennie, la main d'œuvre de ce secteur a fortement diminué et de nouvelles coupes budgétaires menacent les emplois. Les jeunes sont de moins en moins attirés par le secteur de la défense à cause de son avenir incertain.

3.20 Le CESE attire l'attention sur le fait que ce sont surtout les salariés qui paient pour les échecs des gouvernements, qui n'ont pas su restructurer leurs organisations de défense. En remettant à plus tard la rationalisation de la base militaire, les gouvernements manquent une occasion d'investir efficacement dans le renouvellement des capacités, ce qui a un impact négatif sur les travailleurs.

3.21 La situation actuelle ne fera que provoquer une résistance toujours plus grande, tant que des réorganisations non planifiées et non structurées continueront à avoir lieu. Lors de la mise en place de changements stratégiques proactifs, il faudra veiller à associer des représentants des salariés, tant au niveau des entreprises qu'au niveau territorial, afin d'éviter des ajustements trop brutaux.

3.22 Le maintien des emplois, peut-être dans une moindre mesure, nécessitera bien plus de coordination européenne dans les domaines de la technologie et de la production. Dans ce contexte, il faudra doter le personnel de nouvelles connaissances et compétences pour lutter contre la précarité de l'emploi, de manière à garantir autant que possible des contrats et des perspectives de travail décents. Un dialogue social efficace à différents niveaux doit avoir lieu.

3.23 Il convient de gérer la rationalisation de la production européenne due aux restrictions budgétaires de manière structurée, en mettant en place un dialogue social décent, visant à préserver l'emploi et à aider au reclassement des personnels en situation de sureffectif. Un cadre européen prévisible et fondé sur le marché est bien plus confortable pour les entreprises et pour le personnel que des réorganisations à court terme, mal planifiées et dictées uniquement par le contexte national, sans aucun objectif clair à la clé⁽¹³⁾.

4. Contexte politique et perspectives potentielles

4.1 Les perspectives de l'industrie européenne de la défense deviendront progressivement si incertaines qu'il est indispensable de lancer un débat fondamental sur son avenir parmi les Européens. Si l'on ne peut y associer tout le monde, il convient de consulter au moins ceux qui le souhaitent.

4.2 Il convient de développer un nouvel état d'esprit et une "langue commune" de communication entre les États membres et l'UE, en partant de trois hypothèses de base:

- une économie européenne intégrée nécessite une approche commune de la défense et de la sécurité pour pouvoir préserver et protéger les intérêts, les citoyens et les positions de l'UE dans le monde;

⁽¹²⁾ Rapport annuel de l'ASD 2012.

⁽¹³⁾ Voir également la publication "Douze demandes pour une politique industrielle durable" du Comité exécutif d'IndustriAll Europe, 12-13 juin 2013.

- il est nécessaire de procéder à une évaluation commune des évolutions internationales existantes et prévisibles (dans une perspective à long terme), qui servira de point de départ pour l'élaboration de nouvelles idées et d'approches concrètes en vue de maintenir la position globale de l'Europe dans le monde;
- il convient de faire le lien entre la politique étrangère, les menaces, la défense et la sécurité, les perspectives à long terme et une industrie durable de la défense, y compris l'emploi.

4.3 Le CESE est pleinement conscient de l'impact considérable de ces hypothèses interdépendantes dont on ne débat jamais suffisamment. De nombreuses initiatives lancées de bonne foi au cours des quinze dernières années ont échoué car la souveraineté nationale, c'est-à-dire les perceptions nationales des menaces et des positions à adopter, traduites dans la politique étrangère de chaque État, n'a jamais été remise en question. Par conséquent, l'Europe doit actuellement composer avec toute une série de positions divergentes et, dans une certaine mesure, incompatibles. Le CESE estime qu'il est illusoire d'espérer des avancées importantes sans l'acceptation d'une souveraineté partagée dans le cadre de l'UE.

Il faut relancer le débat sur de nouvelles bases pour initier de nouveaux processus plus prometteurs.

4.4 Compte tenu du grand nombre de domaines stratégiques concernés, le CESE se félicite vivement de l'organisation d'une réunion du Conseil européen consacrée à la défense en décembre. Jusqu'à présent, la responsabilité en matière de défense et de sécurité revenait aux ministres de la défense, qui agissaient généralement en accord avec les lignes directrices des ministères des affaires étrangères et sous la surveillance rigoureuse des ministères des finances.

4.5 Dans le même temps, la situation évolue radicalement: en raison des restrictions budgétaires sévères, la rationalisation devient une nécessité alors que de nouveaux paradigmes et, par conséquent, de nouvelles menaces voient le jour. Sachant, entre autres, qu'il existe une interconnexion entre la technologie et l'innovation dans les domaines civil et militaire, et que la défense et la sécurité publique sont étroitement liées, il devient évident que d'autres volets de la politique gouvernementale sont également concernés. L'ensemble de ces facteurs justifie la nécessité d'une approche globale et cohérente.

4.6 De nombreuses personnes, notamment des industriels et des salariés, s'attendent à ce qu'une réflexion et des actions structurelles soient lancées à partir de décembre. Si l'UE ne saisit pas cette occasion, il lui faudra peut-être attendre plusieurs années avant de pouvoir mettre sur les rails un processus positif.

4.7 Le Conseil européen de décembre sera le premier à aborder la question de la défense d'un point de vue global. Sachant à quel point il est compliqué de définir de nouvelles orientations, le CESE pense qu'il sera indispensable de tenir d'autres réunions du Conseil européen afin de proposer une trajectoire visible, crédible et prévisible.

5. Politique industrielle

5.1 Le CESE a accueilli très favorablement la communication de la Commission européenne sur la politique industrielle ⁽¹⁴⁾,

⁽¹⁴⁾ Communication de la Commission européenne sur la politique industrielle (COM(2012) 582 final) et avis du CESE sur ladite communication.

visant à mettre en place des conditions, des politiques et des programmes favorables au lancement, au développement et au renforcement des activités industrielles en Europe. L'Europe doit assurer son avenir industriel dans un environnement ouvert.

5.2 Le secteur de la défense est un secteur prédominant et exceptionnel. En raison de sa nature, l'industrie de la défense opère sur des marchés à 100 % institutionnels dans le monde entier. Les entreprises tout comme les centres de recherche de ce secteur sont organisés et structurés principalement en fonction des besoins nationaux. Les pays plus petits, qui ne possèdent pas d'industrie propre, achètent directement à l'étranger, ce qui revient à acheter aux États-Unis.

5.3 Les grandes entreprises et les PME de tout le continent sont interconnectées, que ce soit à travers la consolidation industrielle (des fusions et des acquisitions transfrontalières) ou à travers l'ouverture à l'international (notamment en s'introduisant dans le tissu industriel des États-Unis). Les exportations continuent à donner des résultats positifs. Le principal obstacle réside dans la relation complexe avec les gouvernements européens, due à l'absence de vision commune.

5.4 Outre les actions menées par l'AED, l'UE a lancé deux directives qui prévoyaient l'ouverture des marchés intra-européens ⁽¹⁵⁾. Le délai de transposition a expiré en été 2011 ⁽¹⁶⁾, mais en réalité, la mise en œuvre avance lentement.

5.5 Le CESE accueille très favorablement la communication de la Commission européenne ⁽¹⁷⁾, qui fait preuve d'avancées substantielles en termes d'analyses et de propositions. Dans la perspective d'une politique industrielle européenne pour le secteur de la défense, la Commission souligne, à juste titre, l'importance du marché intérieur de produits liés à la défense, de la recherche et du développement, du rôle des PME, de la contribution potentielle de la politique régionale et du développement des compétences appropriées.

5.6 Le CESE formule néanmoins une critique en faisant valoir que la Commission ne met pas suffisamment en lumière la position exceptionnelle qu'occupe le secteur de la défense, ni la nécessité de mener une politique industrielle proactive. Il ne s'agit pas uniquement d'ouvrir les marchés; il convient de définir clairement ce processus compte tenu des caractéristiques particulières du secteur de la défense, notamment en vertu de l'article 346 du TFUE.

5.7 Il convient également de créer en Europe une base politique à partir de laquelle les gouvernements pourront travailler ensemble sur leur avenir commun à long terme. Alors seulement les conditions seront réunies pour lancer des programmes communs d'envergure, en commençant par la phase de la conception et en allant vers la recherche, l'innovation et la production ciblées, dans le cadre d'un marché domestique européen et sur une longue période.

⁽¹⁵⁾ Paquet "défense", 2007.

⁽¹⁶⁾ Directives 2009/43/CE (JO L 146 du 10.6.2009) sur les transferts de produits liés à la défense et directive 2009/81/CE (JO L 216 du 20.8.2009) sur la passation des marchés dans les domaines de la défense et de la sécurité. 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.

⁽¹⁷⁾ Voir la note de bas de page n° 1.

5.8 La recherche et le développement constituent un élément essentiel à la base de la chaîne de valeur qu'il convient d'"européaniser" (18). C'est pour cette raison que la coopération en matière de recherche et technologie et de recherche et développement a été expressément soulignée lors de la création de l'AED, ainsi que de ses prédécesseurs (GAEO et GEIP) et de l'OTAN. Pourtant, une fois de plus, la mise en œuvre ne suit pas.

5.9 Au cours des trente dernières années, les échecs dans la coopération ont été plutôt la règle que l'exception. Certains projets, tels que le NH-90 ou l'A400M, ont pu être lancés, mais des exemples montrent que les spécifications des systèmes n'étaient trop souvent qu'une simple addition des spécifications nationales, que les phases de développement étaient bien trop longues et que le produit final coûtait beaucoup trop cher.

5.10 Mis à part quelques succès relatifs, d'autres initiatives de coopération, comme le NF-90, ont échoué et toute une série de programmes concurrents d'avions de combat ont été réalisés en parallèle (Typhoon, Rafale, Grippen), alors que de nombreux pays rejoignaient le programme américain F-35 ainsi que tout un éventail de programme de missiles.

5.11 Aucun programme majeur, à grande échelle, n'est en cours aujourd'hui alors que les systèmes existants commencent à vieillir et à devenir obsolètes. À titre d'exemple, le CESE peut citer les véhicules blindés, les sous-marins, les hélicoptères de transport et les systèmes portatifs de défense aérienne. Dans ce contexte, les nouveaux systèmes automatisés sembleraient offrir une occasion idéale de lancer des initiatives communes, mais dans la pratique, aucun objectif de ce type n'a encore été défini. Une autre possibilité consisterait à mener une coopération moins ambitieuse, comme par exemple une harmonisation des capacités de ravitaillement en vol.

5.12 Le CESE appelle à lancer des programmes européens, en profitant des synergies avec la Commission européenne, notamment pour la conception de systèmes d'aéronefs télépilotes (RPAS) de nouvelle génération, ainsi que dans le domaine des communications sécurisées par satellite. L'on pourrait également envisager d'autres domaines de coopération (avec les États-Unis), telles que les capacités de ravitaillement en vol: c'est un domaine qui est fortement déficitaire et pour lequel l'AED est à la recherche de solution européennes.

5.13 La communication de la Commission mentionne des opportunités qui nécessitent un soutien politique total. À cet égard, une initiative essentielle consisterait à lancer une capacité européenne de surveillance spatiale à haute résolution pour assurer la succession de Helios, RadarSat, etc. Pour ce faire, il serait primordial de réunir les compétences ainsi que les ressources financières, dont disposent les États membres, l'ESA et les centres communs de recherche. Aucun pays européen ne peut mener à bien un tel projet de manière indépendante.

5.14 Il convient de lier les projets de défense aux programmes de recherche et de développement de l'UE, lorsque cela s'avère approprié. Le 7^e programme-cadre est déjà utilisé dans le cadre de projets concernant des biens et des technologies à double usage. La valeur ajoutée de cette interconnexion est qu'elle favorise les projets transfrontaliers. Le

CESE appelle à envisager de manière plus systématique des projets liés à des technologies à double usage dans le cadre du programme Horizon 2020.

5.15 Il est essentiel que la politique industrielle dans le domaine de la défense s'attaque aux disparités qui existent entre les principaux pays producteurs et les autres États. Il convient de promouvoir activement la participation des entreprises de tous les pays afin d'associer le plus grand nombre possible d'États sur le plan politique et économique. De cette manière, la pratique des compensations économiques (offsets), qui suscite habituellement de vifs débats et critiques, pourrait progressivement disparaître. Ces éléments devraient faire partie intégrante d'une stratégie européenne globale en matière de défense.

5.16 Le CESE attire l'attention sur le problème épineux des achats directs à l'étranger, en dehors de l'UE. Il convient de revoir ces pratiques dans la perspective d'une stratégie de défense européenne. Il faudrait résoudre ce problème important et très complexe au plus haut niveau.

5.17 Un secteur européen de la défense bien organisé offrirait bien plus de possibilités de coopération internationale équilibrée, notamment avec les États-Unis. Sachant que les États-Unis protègent leurs intérêts stratégiques, le CESE propose de considérer attentivement le caractère exceptionnel que revêt le secteur de la défense de part et d'autre de l'Atlantique lors des prochaines négociations de l'ALE.

5.18 Toujours dans ce contexte, il convient de garantir dûment la continuité d'approvisionnement en pièces indispensables et sensibles d'origine américaine dans la chaîne de valeur européenne. Une position européenne commune faciliterait également les négociations avec les pays tiers concernant l'approvisionnement en matières premières indispensables.

5.19 De même, il convient de veiller attentivement au respect des droits de la propriété intellectuelle européenne lors des exportations vers les pays tiers.

5.20 Une collaboration réussie entre les entreprises de différents pays ne devrait pas être entravée par des décisions unilatérales des États membres concernant le contrôle des exportations, qui conduiraient à des différences dans l'application des critères de contrôle des exportations par rapport à la position commune (19) ainsi qu'à des disparités entre les critères nationaux des États membres.

6. Actions proposées par la Commission

6.1 Le CESE souscrit largement aux actions proposées par la Commission. Ces propositions constituent, selon le Comité, un pas en avant considérable. Concernant un certain nombre de points, le Comité fait part des réflexions suivantes.

6.2 La coopération avec l'AED est essentielle. Le CESE estime que la coordination et la complémentarité entre la Commission et l'AED, dont il est question dans le cadre de différentes actions envisagées dans la communication, constituent une condition sine qua non du progrès et de la réussite. Le CESE attire également l'attention sur la promotion des capacités à double usage, telles que les capacités de transport aérien.

(18) Conformément à de nombreux documents. Voir également JO C 299 du 4.10.2012, p. 17.

(19) 2008/944/PESC.

6.3 Le CESE fait valoir que, pour pouvoir réaliser pleinement son potentiel, l'AED a besoin d'une base financière plus solide et d'un engagement sans équivoque de la part des États membres. Il faudrait accorder à l'AED un rôle plus visible dans la planification en matière de défense au service des États membres.

6.4 Le CESE approuve sans réserve les propositions de la Commission concernant les normes et la certification, qui contribueront à la coopération transfrontalière entre les entreprises ainsi qu'à la spécialisation régionale et à la formation de réseaux d'excellence. Le Comité encourage les synergies entre l'AED et l'AESA, notamment en matière de certification.

6.5 Les PME, qui sont également interconnectées avec les grandes entreprises, jouent un rôle très important dans l'innovation et la production dans le domaine de la défense en Europe. Tout en soutenant les actions proposées, le CESE souligne l'importance des réseaux ouverts. Le fait de lancer moins de projets, mais des projets (européens) plus ciblés peut ouvrir de nouvelles possibilités.

6.6 La participation d'un large éventail de PME de toute l'Europe contribuera aussi à associer le plus de pays possible. Leur participation peut également être un moyen de compensation pour les pays qui renoncent aux achats directs à l'étranger au profit du marché européen.

6.7 Le CESE soutient sans réserve les actions envisagées par la Commission européenne en matière de compétences, qui sont tout à fait indispensables. Le Comité se félicite vivement de la

contribution positive du Fonds social européen et des Fonds structurels et approuve les travaux de l'AED visant à sensibiliser les États membres, en soutenant la conception de projets concrets dans ces domaines.

6.8 Le CESE réitère son soutien le plus total à la proposition de la Commission d'exploiter activement les technologies à double usage.

6.9 Le CESE met en exergue le lien potentiellement positif que l'on peut établir entre les politiques spatiales et de défense dans le cadre des projets existants et nouvellement conçus ⁽²⁰⁾.

6.10 Le CESE approuve les actions proposées dans le domaine de l'énergie. Ces actions associeront également un nombre croissant de PME.

6.11 La dimension internationale revêt une importance cruciale; dès lors, la Commission prévoit de publier une communication décrivant une vision à long terme concernant le contrôle des exportations stratégiques de l'UE. Le CESE attire l'attention sur le fait que le succès des relations industrielles extérieures ne peut être garanti que si un véritable marché intérieur est en place.

6.12 Pour conclure, le CESE partage sans réserve la totalité des considérations stratégiques présentées dans le chapitre 9.2 de la communication.

Bruxelles, le 17 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽²⁰⁾ Voir l'avis du CESE sur l'espace, septembre 2013.

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 – “Technologies et innovation énergétiques”»

COM(2013) 253 final

(2014/C 67/26)

Rapporteur: **Gerd WOLF**

Corapporteur: **Pierre-Jean COULON**

Le 2 mai 2013, 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 – Technologies et innovation énergétiques

COM(2013) 253 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 30 septembre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 117 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Synthèse

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) soutient les mesures envisagées par la Commission européenne.

1.2 Le CESE renouvelle son engagement en faveur d'une communauté européenne de l'énergie et d'un dialogue européen sur l'énergie.

1.3 Le Comité souscrit à l'objectif d'une approche commune, concertée, cohérente et collaborative de tous les acteurs de la politique énergétique.

1.4 Le CESE recommande d'éviter à tout prix, lors de la mise en œuvre des mesures, la rigidité bureaucratique, la frilosité face au risque et les distorsions de concurrence, soit tout type d'obstacles à l'innovation. Il convient de soutenir les initiateurs d'idées et de concepts nouveaux.

1.5 L'enjeu principal réside dans le développement technique et scientifique des technologies et des innovations dans le domaine de l'énergie. Cela concerne plus particulièrement la poursuite et le développement du plan stratégique européen pour les technologies énergétiques (plan SET) au cours de la période de programmation 2014-2020.

1.6 Il y a lieu de veiller, au moyen d'instruments appropriés, à instaurer un équilibre entre, d'une part, le développement de projets planifiés dès le départ et, d'autre part, l'ouverture à un éventail de nouvelles approches et la compétitivité de ces dernières.

1.7 Seules l'expérience et l'interaction d'un large éventail d'options et d'approches associé à une palette énergétique tout aussi large nous permettront de réussir durablement la tâche colossale qui nous attend.

1.8 Étant donné qu'il y a peu à attendre du budget de R&D prévu par la Commission dans le cadre du programme Horizon 2020 et des budgets nationaux de R&D, il est d'autant plus important d'utiliser les Fonds structurels et d'investissement de l'Union ainsi que le produit des enchères du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'UE, mais aussi et surtout de libérer le potentiel d'investissement du secteur privé et de l'orienter vers ce gigantesque défi.

1.9 Les fonds publics en faveur de la R&D doivent être affectés là où les objectifs de recherche le requièrent mais où on ne peut raisonnablement attendre de l'industrie qu'elle effectue les investissements nécessaires (voir paragraphe 3.20).

2. Contenu essentiel de la communication de la Commission

2.1 En vue de relever les défis se posant à l'horizon 2020 et au-delà, la Commission présente une stratégie qui fait partie intégrante de sa politique dans le domaine de l'énergie et qui doit permettre l'émergence de nouvelles technologies et d'innovations.

2.2 Dans cette optique, la Commission:

— veillera à l'élaboration, d'ici fin 2013, d'une feuille de route intégrée dans le cadre du plan SET,

- définira, en collaboration avec les États membres, un plan d'action pour des investissements,
- renforcera, avec les États membres, le mécanisme de rapports,
- invitera les plateformes technologiques européennes à adapter leur mandat, leur structure et leur composition à la feuille de route intégrée,
- établira une structure de coordination placée sous l'égide du groupe de pilotage du plan SET.

2.3 Dans le contexte ainsi tracé, la Commission invite le Parlement européen et le Conseil,

- à réaffirmer leur soutien au plan SET,
- à approuver les principes et les évolutions proposés,
- à soutenir l'alignement des ressources de l'UE, des États membres, des régions et des acteurs privés sur cette approche.

2.4 La Commission invite par ailleurs les États membres et les régions à:

- renforcer la coordination de leurs programmes de recherche et d'innovation dans le domaine de l'énergie, utiliser les ressources des Fonds structurels et d'investissement de l'Union ainsi que le produit des enchères du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'UE (SEQUE-UE) et poursuivre l'intégration des différents programmes nationaux et régionaux dans le cadre de l'alliance européenne de la recherche dans le domaine de l'énergie;
- renforcer leur collaboration dans le cadre d'actions communes et de groupements;
- mettre en place un soutien pour un déploiement plus rapide des technologies énergétiques durables sur le marché.

3. Observations générales

3.1 Dans nombre de ses avis, le Comité a souligné l'énorme gageure que constitue le fait de garantir, dans l'Union européenne, un approvisionnement énergétique durable, sûr, respectueux de l'environnement et rentable compte tenu des besoins énergétiques croissants au niveau mondial, de la situation critique des ressources et du défi climatique.

3.2 Le Comité voit dans la communication à l'examen un nouveau jalon important sur le long chemin à parcourir pour tenter de réaliser cet objectif. Aussi soutient-il fermement les mesures envisagées par la Commission dans ce contexte.

3.3 Ce n'est qu'à travers une approche commune, concertée et collaborative de tous les acteurs concernés, c'est-à-dire en particulier

- le Conseil européen,
- le Parlement européen,
- la Commission européenne et ses différents services,
- les États membres et leurs organes,
- les collectivités régionales et locales,
- le secteur industriel, y compris les PME,
- les instituts de recherche et les universités,
- les partis politiques, les représentants de la société civile, les partenaires sociaux et les citoyens,

que cet objectif pourra être réalisé dans sa globalité et à un coût raisonnable.

3.4 De l'avis du Comité, les mesures annoncées par la Commission vont dans cette direction et méritent dès lors d'être pleinement appuyées. Dans le même temps, il recommande de toujours agir en tenant compte de la situation internationale et en coopération avec les programmes des pays tiers dans ce domaine.

3.5 Le Comité renouvelle son engagement en faveur d'une communauté européenne de l'énergie⁽¹⁾, qui constitue le cadre nécessaire pour réaliser ces objectifs le plus efficacement possible. Il réitère également son engagement en faveur d'un dialogue européen sur l'énergie⁽²⁾, afin d'associer les citoyens en tant que personnes concernées et acteurs de la société civile au processus de décision et aux différents domaines d'action.

3.6 Toutefois, cette approche requiert également une information et une transparence aussi complètes que possible à propos des différentes options disponibles, de leur état d'avancement, de leurs atouts, de leurs risques, de leur coût et de leurs incidences⁽³⁾.

3.7 Quelque importantes que soient les mesures et conditions proposées par la Commission et soutenues par le Comité, leur mise en œuvre comporte toutefois aussi un certain nombre d'aspects qui pourraient poser problème ou susciter des conflits, ce qu'il convient d'éviter à tout prix.

3.8 La tendance à instaurer des procédures trop centralisées, trop lourdes et trop axées sur la planification économique, généralement caractérisées par une réglementation et une bureaucratie formelle excessives, est ici en ligne de mire.

3.9 Pour compléter cette mise en garde contre le risque de lourdeur, d'inefficacité et d'inflation des formalités administratives, le Comité renvoie notamment à son avis sur le thème "Simplification de la mise en œuvre des programmes-cadres de recherche"⁽⁴⁾. Il salue les efforts consentis par la Commission en la matière et préconise dès lors instamment d'adopter la même approche pour la thématique ici à l'examen.

⁽¹⁾ JO C 68 du 6.3.2012, p. 15.

⁽²⁾ JO C 161 du 6.6.2013, p. 1.

⁽³⁾ JO C 198 du 10.7.2013, p. 1.

⁽⁴⁾ JO C 48 du 15.2.2011, p. 129.

3.10 Un autre élément indésirable est susceptible d'entrer en jeu, en raison de la tendance des organismes dispensateurs et bénéficiaires de soutien et de leurs acteurs à éviter toute prise de risques. Une telle attitude peut en effet amener à privilégier des technologies déjà connues. Elle n'est du reste pas sans rapport avec le manque fréquent, au sein des enceintes de décisions, d'experts chevronnés et reconnus dans les différents domaines spécialisés.

3.11 Toutefois, une approche planifiée a priori n'est dans le meilleur des cas appropriée que si l'on dispose déjà d'un socle technique et de connaissances suffisant, que, partant, les nouvelles mesures peuvent être définies clairement et que l'on sait où l'on va, de sorte que toute modification ou innovation ultérieure soit inutile, voire non souhaitable.

3.12 Or, comme l'affirme la Commission – et le Comité la rejoint pleinement sur ce point – ce n'est précisément pas le cas en ce qui concerne les technologies énergétiques: "**nous devons nous doter d'une stratégie forte et dynamique en matière de technologie et d'innovation**". Celle-ci devrait également promouvoir avec détermination les technologies dont le développement comporte des risques non négligeables, pour autant qu'elles recèlent un potentiel prometteur.

3.13 Le défi consiste dès lors à faire en sorte que les approches et politiques coopératives visées au paragraphe 3.3 soient mises en œuvre au niveau de l'UE afin de libérer des forces communes et de les conjuguer, tout en veillant à assurer une importante pluralité d'approches, notamment systémiques, ainsi qu'un grand esprit d'ouverture à l'égard des concepts innovants et des particularités régionales, autrement dit de stimuler les idées par la méthode d'essai et d'erreur ainsi que de permettre et d'encourager la concurrence.

3.14 Cet impératif doit donc se greffer sur les mesures de concertation et de coordination. Pour ce faire, il faut explicitement veiller, au moyen d'instruments appropriés, à instaurer un équilibre entre le développement de projets planifiés dès le départ et l'ouverture à un éventail de nouvelles approches. En conséquence, le Comité rejoint la Commission sur le fait qu'il convient de créer les conditions nécessaires à cet effet, qui garantiront la flexibilité, l'innovation, la prise de risques ainsi que l'examen de nouveaux thèmes de recherche novateurs. Cette approche requiert des outils et des structures de gouvernance spécifiques.

3.15 Cette recommandation concerne en particulier la promotion des projets innovants dans le secteur industriel. Nombreux sont en effet les exemples qui montrent que les grandes innovations ne sont pas venues des secteurs industriels qui dominaient le marché mais d'"outsiders" issus par exemple du secteur des PME. Une politique d'innovation nationale essentiellement tournée vers la promotion de "champions nationaux" risquerait de mal évaluer les évolutions technologiques et d'en sous-estimer l'importance. L'aéronef n'a pas été inventé par l'industrie ferroviaire ou navale. Comme d'autres auteurs l'ont fait

observer, l'électricité n'a pas été inventée à force de développer la bougie. C'est pourquoi il ne faut pas soutenir en priorité "l'industrie de la bougie" mais plutôt repérer les initiateurs d'idées et de concepts fondamentalement nouveaux en vue de leur apporter un appui particulier.

3.16 Les propositions de la Commission sont néanmoins susceptibles de susciter un autre conflit, opposant innovation et commercialisation. D'une part, une innovation n'est réussie que si elle perce sur le marché et surmonte l'habituelle traversée du désert qui caractérise souvent les débuts. Les aides à la commercialisation (voir paragraphe 3.26), voire les tarifs imposés (lois relatives au rachat d'électricité, par exemple), peuvent certes être très efficaces dans ce cas, mais également entraîner des distorsions du marché sur le long terme au détriment de solutions mieux adaptées. L'exemple des lois relatives au rachat d'électricité montre à quel point il est difficile de corriger à temps les erreurs une fois qu'elles ont été commises. Il est dès lors malaisé d'adopter de meilleures solutions ou des mesures plus importantes. C'est pourquoi en principe, les nouvelles technologies ne devraient pas bénéficier d'aides à la commercialisation au-delà de la période nécessaire à la conquête d'une part de marché raisonnable.

3.17 Le Comité recommande par conséquent que l'on analyse soigneusement cette problématique. Si les éventuels mécanismes d'aide à la commercialisation doivent absolument offrir un cadre prévisible et fiable aux investissements, ils doivent également veiller, par exemple en prévoyant dès le départ une dégressivité suffisante des aides, à éviter les effets préjudiciables au marché et néfastes pour l'innovation qui ont été évoqués ci-avant (voir également les paragraphes 3.25 et 3.26).

3.18 Ceci étant dit, le Comité et la Commission s'accordent à dire que dans le domaine de l'énergie, l'enjeu principal réside dans le développement technique et scientifique des technologies et des innovations. Il s'agit en d'autres termes de l'interaction et des points de tension entre la recherche fondamentale, le développement, la démonstration et l'innovation, en vue de la commercialisation réussie de l'ensemble des techniques, procédés et modes d'organisation qui sont nécessaires à la reconversion de notre approvisionnement énergétique actuel au sens de la feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050 et au-delà, mais qui sont, pour la plupart, difficilement prévisibles à l'heure actuelle.

3.19 Les préoccupations portent en particulier sur la poursuite et le développement adéquats du plan SET ⁽⁵⁾, qui a jusqu'ici rencontré un grand succès, au cours de la période de programmation 2014-2020.

3.20 Se pose dès lors, s'agissant de l'utilisation des fonds publics, autrement dit des ressources financières tirées des impôts (ou contributions obligatoires) prélevés auprès des citoyens ou de l'économie, la question fondamentale des objectifs de soutien financier auxquels il est indispensable ou envisageable de les affecter, et des fonds qui doivent provenir du secteur privé. Le Comité n'entend pas entrer ici dans le volet juridique de cette question, mais bien dans ses aspects de

(5) JO C 21 du 21.1.2011, p. 49-55.

contenu et d'ordre thématique. Il estime que tout soutien fourni par la Commission (et donc issu de fonds publics) devrait se concentrer sur les missions moins susceptibles de bénéficier d'un financement privé, généralement pour les motifs suivants:

- le développement du concept comporte des risques importants, contrebalancés, en cas de succès, par des bénéfices substantiels;
- les coûts encourus sont très élevés et ne peuvent être assumés que collectivement, par de multiples sources de financement publiques;
- le délai pour en retirer un avantage valorisable est trop long;
- il s'agit de technologies clés ou génériques (par exemple de nouveaux matériaux);
- le résultat n'est pas d'emblée commercialisable, mais il s'agit d'un besoin social général ou d'une nécessité environnementale.

3.21 Sous réserve des observations formulées ci-dessus, le Comité soutient dès lors la proposition de la Commission selon laquelle "le plan SET doit davantage mettre l'accent sur l'intégration du système énergétique, l'intégration des activités dans la chaîne d'innovation et la coordination accrue des initiatives industrielles européennes et de l'alliance européenne de la recherche dans le domaine de l'énergie (EERA) en relation avec ces objectifs" ⁽⁶⁾.

3.22 Le Comité voit dans le développement approprié de l'EERA un mode d'organisation important pour atteindre, dans tous les domaines liés à l'énergie, la vision commune et l'efficacité européennes qui, par exemple, ont jusqu'ici fait le succès de la recherche européenne sur la fusion dans le cadre des programmes EURATOM. Il importe par conséquent de doter l'EERA d'une structure de gouvernance convenant à la R&D, permettant notamment une approche globale des différentes thématiques en lien avec la R&D et un regroupement des compétences européennes. À cette fin, le Comité demande une nouvelle fois qu'une participation qualifiée, experte et prépondérante de la Commission à la prise de décisions et à la répartition des financements soit systématiquement prévue.

3.23 En ce qui concerne les coûts réels et le budget disponible en la matière au niveau de la Commission, le Comité doit à nouveau malheureusement constater que, comme il l'a déjà déploré à plusieurs reprises, l'enveloppe prévue pour le programme Horizon 2020 dans le cadre financier 2014-2020 est loin d'être suffisante au regard de l'ampleur de la tâche et de l'étendue de la problématique.

3.23.1 Il importe d'autant plus d'utiliser au mieux le peu de moyens alloués à la R&D au titre du programme Horizon 2020 (critères d'attribution!), de manière à ce qu'ils exercent un effet de levier et d'incitation propre à amener les États membres et le

secteur privé à investir davantage en faveur de la R&D.

3.24 Il importe d'autant plus, par ailleurs, de trouver, comme le propose la Commission, d'autres sources de financement, à savoir d'utiliser les Fonds structurels et d'investissement de l'Union ainsi que le produit (bien maigre jusqu'ici) des enchères du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'UE, mais surtout de libérer le potentiel d'investissement du secteur privé et des industries, et de l'orienter vers ce défi considérable.

3.25 Comme le Comité l'a réclamé également à plusieurs reprises, pour réaliser cet objectif, il est néanmoins impératif de mettre enfin un terme au mélange confus d'interventions nationales sur le marché, qui sont néfastes pour la concurrence, et de les remplacer par une réglementation fiable et applicable dans toute l'Europe ⁽⁷⁾, afin de donner aux investisseurs la sécurité de planification et les incitants nécessaires.

3.26 On citera une fois encore, à titre d'exemple particulièrement flagrant de réglementation néfaste pour l'innovation, les conséquences des lois relatives au rachat d'électricité en vigueur dans certains États membres et le surfinancement des énergies renouvelables intermittentes qu'elles ont entraîné. Si initialement, ces lois se sont avérées d'une redoutable efficacité en tant qu'aide au démarrage et à la commercialisation, elles ont, une fois ce premier succès passé, donné lieu à un surfinancement inapproprié qui provoque quelquefois un tel effondrement des prix sur le marché de l'électricité que les entreprises n'ont pas intérêt à mettre à disposition et à poursuivre le développement des capacités de réserve ni à investir dans le développement des technologies de stockage grandement nécessaires.

3.26.1 De plus, on en arrive à la situation paradoxale et absurde où le consommateur final de l'énergie électrique doit financer la différence importante entre les prix du marché, qui sont bas, voire négatifs le cas échéant, et le tarif de rachat, largement supérieur au niveau moyen du marché.

3.26.2 Le gonflement des prix à la consommation de l'énergie qui en résulte ne représente pas seulement un problème général pour l'économie européenne, mais est également l'une des causes de la pauvreté énergétique, un thème auquel le Comité a récemment consacré un avis (TEN/516).

3.27 Cet exemple est une illustration supplémentaire de l'interaction complexe qui existe entre les innovations et les conditions du marché. C'est pourquoi le Comité recommande à nouveau de trouver au plus vite un moyen de créer des incitations suffisantes pour amener le secteur privé à réaliser les investissements indispensables au développement des technologies et procédés innovants, et de contribuer à la rentabilité de ces investissements. Si tel n'est pas le cas, ceux-ci ne seront pas effectués, car face à la concurrence des technologies privilégiées et fortement subventionnées par l'État, même la plus innovante des entreprises accusera des pertes, tombera inévitablement en faillite et disparaîtra du marché.

⁽⁶⁾ COM(2013) 253 final, point 2.8.

⁽⁷⁾ JO C 198 du 10.7.2013, p. 1.

4. Observations particulières

4.1 Compte tenu des observations formulées ci-dessus, le Comité appuie les principes fondamentaux énoncés par la Commission, notamment:

- la création d'une valeur ajoutée à l'échelon de l'UE,
- la fixation des priorités en fonction de l'ensemble du système énergétique (production, infrastructures, services, etc.),
- le groupage des ressources et l'utilisation d'un portefeuille d'instruments financiers,
- l'idée de laisser les options ouvertes tout en se concentrant sur les technologies les plus prometteuses au-delà de 2020.

En effet, seules l'expérience et l'interaction d'un large éventail d'options et d'approches dans le cadre d'une palette énergétique tout aussi large nous permettront de réussir durablement la tâche colossale qui nous attend. Le pragmatisme, le sens des réalités et la persévérance sont de mise en l'occurrence.

4.2 Compte tenu des observations formulées ci-dessus, le Comité soutient également les objectifs en matière de développements exposés dans la communication concernant:

- la réalisation de tout le potentiel de l'efficacité énergétique,
- l'offre de solutions compétitives,
- la promotion de l'innovation en environnements réels dans un cadre fondé sur le marché.

4.3 Compte tenu notamment des points faibles des énergies renouvelables intermittentes exposés dans un récent avis exploratoire sur ce thème⁽⁸⁾, le Comité salue l'intention de la Commission de mettre davantage l'accent sur le développement de systèmes énergétiques propres pour assurer la capacité de charge de base et une offre énergétique adaptée au client, dont fait aussi partie, à côté d'énergies renouvelables comme la géothermie, l'énergie de fusion, avec le réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER) et le programme de recherche complémentaire.

4.4 Le Comité soutient par ailleurs pleinement les travaux de recherche et de développement dans le domaine de la fission nucléaire, thème qu'il n'abordera toutefois pas plus avant dans cet avis étant donné qu'il a déjà participé activement à un colloque en la matière ("Avantages et limites de la fission nucléaire pour une économie à faibles émissions de carbone", Bruxelles, février 2013).

4.5 L'offre énergétique comporte naturellement aussi le développement des technologies du captage et du stockage de carbone (CSC) – même si elles accélèrent encore la consommation de ressources fossiles limitées – afin de parvenir le plus rapidement possible à une diminution des émissions de CO₂.

4.6 Par ailleurs, s'agissant du développement des énergies renouvelables intermittentes, le Comité recommande à nouveau que l'on traite en priorité et que l'on insiste davantage sur les évolutions relatives aux éléments de l'ensemble du système qui font encore défaut et qui permettent de réaliser un approvisionnement énergétique davantage axé sur le client et mieux adapté.

4.7 Cela concerne avant tout le développement de systèmes de stockage d'énergie d'une capacité suffisante qui soient les plus efficaces et avantageux possible. À cet égard, le Comité constate qu'il y a en particulier un retard à combler pour assurer le bon développement et l'utilisation à grande échelle de l'électrochimie, de la technologie de l'électrolyse ainsi que des matériaux connexes. De plus, cela permettrait également d'établir un lien systématique entre les énergies renouvelables intermittentes et le secteur de la mobilité fossile (véhicules utilisant des combustibles gazeux ou liquides; moteur à combustion ou pile à combustible), comme c'est déjà le cas pour les véhicules électriques à batteries.

4.8 À cet égard, le Comité se réfère également à l'avis⁽⁹⁾ qu'il a élaboré à la demande de la présidence irlandaise et dans lequel il se montre préoccupé par l'augmentation des prix de l'énergie et ses conséquences pour les citoyens et la compétitivité. Afin de permettre à la concurrence de marché de jouer davantage, le Comité y propose de limiter le soutien accordé aux énergies renouvelables sur le marché à la fixation d'un prix du carbone adéquat (échange approprié de quotas d'émission, taxe ou mesure similaire). Certes, cette mesure rendra plus chère l'énergie fossile et partant, l'électricité produite par des centrales au charbon, au pétrole ou au gaz, mais elle permettra dans le même temps de renoncer aux diverses autres subventions ou mesures de contrainte en faveur des énergies renouvelables qui font grimper les coûts et provoquent des distorsions sur le marché. Les recettes tirées de l'allocation de droits d'émission ne devraient dès lors en aucun cas alimenter l'escarcelle commune des États membres en tant que recette générale supplémentaire, mais être exclusivement utilisées en vue du développement et de l'utilisation de futurs systèmes énergétiques efficaces. La proposition formulée par la Commission en la matière va donc dans la bonne direction et reçoit le soutien plein et entier du Comité.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ Ibid.

⁽⁹⁾ JO C 198 du 10.7.2013, p. 1.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des orientations pour les réseaux transeuropéens de télécommunications et abrogeant la décision n° 1336/97/CE»

COM(2013) 329 final — 2011/0299 (COD)

(2014/C 67/27)

Rapporteur: **M. LEMERCIER**

Le 10 juin 2013, le Parlement européen et le 14 juin 2013, le Conseil ont décidé, conformément à l'article 172 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des orientations pour les réseaux transeuropéens de télécommunications et abrogeant la décision n° 1336/97/CE

COM(2013) 329 final — 2011/0299 (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 30 septembre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 121 voix pour et 2 abstentions.

Le présent avis prolonge les 6 avis du CESE concernant le "**Mécanisme pour l'interconnexion en Europe**" (MIE) et ses orientations qui ont été publiés par la Commission européenne en octobre 2011, les rapports **TEN/468** ⁽¹⁾ sur le MIE (rap. M. HENCKS), **TEN/469** ⁽²⁾ sur les orientations pour les réseaux de **télécommunications** (rap. M. LONGO), **TEN/470** ⁽³⁾ sur les orientations pour les **infrastructures énergétiques** (rap. M. BIERMANN), **TEN/471** ⁽⁴⁾ sur les infrastructures de **transport** (rap. M. BACK) et **TEN/472** ⁽⁵⁾ sur l'initiative d'**emprunts obligataires** (rap. M. DUTTINE).

1. Conclusions et recommandations

1.1 Comme il l'a rappelé dans plusieurs avis, le CESE est convaincu que l'accès au haut débit pour tous est un facteur-clé du développement de l'économie européenne et qu'il est désormais un élément essentiel de la création de nouveaux emplois.

1.2 De plus, selon le CESE, la construction du marché unique numérique qui est un des objectifs prioritaires de l'UE, nécessite l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux. C'est aussi un élément essentiel du désenclavement de nombreux territoires économiquement et culturellement sinistrés.

1.3 Pourtant, le 8 février 2013, au travers du nouveau cadre financier pluriannuel, le Conseil a ramené le budget pour le "MIE" numérique à 1 milliard d'euros. La proposition modifiée

tient compte des positions les plus récentes adoptées au sein du Conseil et de la Commission compétente du Parlement européen.

1.4 Le CESE déplore donc que la proposition révisée de la Commission prévoit l'amputation très forte du budget initialement prévu (9,2 milliards d'euros) ramené à 1 milliard et regrette que la Commission soit contrainte de modifier en profondeur les projets d'intérêt commun pour le développement de réseaux à haut débit et d'infrastructures de services numériques. Selon le CESE, le gel inévitable de nombreux projets engendré par cette décision risque de faire perdre à l'UE l'avance technologique qu'elle avait prise dans de nombreux secteurs stratégiques.

1.5 Le CESE souligne l'immense difficulté pour la Commission d'allouer efficacement et équitablement les fonds prévus par le règlement compte tenu de la réduction drastique de l'enveloppe initiale.

1.6 Néanmoins, le CESE se félicite que le principe de la neutralité technologique, qui est fondamental pour un Internet réellement ouvert, soit réaffirmé. Le CESE rappelle que les ressources doivent être utilisées en faveur de solutions de réseau ouvertes et accessibles sur des bases non discriminatoires à coût abordable pour les citoyens et les entreprises.

1.7 Le CESE réitère son souhait de l'élaboration d'une cartographie européenne, nationale et régionale permettant d'identifier les zones blanches de couverture et facilitant l'émergence de nouvelles initiatives publiques ou privées. La Commission reconnaît qu'aucun pays membre ou investisseur n'est prêt à financer des services transfrontaliers.

⁽¹⁾ JO C 143 du 22.5.2012, pp. 116-119.

⁽²⁾ JO C 143 du 22.5.2012, pp. 120-124.

⁽³⁾ JO C 143 du 22.5.2012, pp. 125-129.

⁽⁴⁾ JO C 143 du 22.5.2012, pp. 130-133.

⁽⁵⁾ JO C 143 du 22.5.2012, pp. 134-138.

1.8 Par ailleurs l'ouverture à la coopération avec des pays tiers et des organisations internationales est importante pour renforcer l'interopérabilité entre les réseaux de télécommunications respectifs.

1.9 Selon le CESE, la multiplication des opérateurs alternatifs, si elle a encouragé l'innovation et fait baisser les prix pour les consommateurs, a fortement réduit les marges des opérateurs historiques publics et privés et par-delà limité voire éteint pour certains leur capacité d'investissement. Le CESE pense qu'une nouvelle politique européenne en matière de régulation des réseaux – qualifiée de concurrence vertueuse – est nécessaire et qu'elle doit déboucher sur une implication forte et concertée des grands opérateurs européens afin de rattraper, dès la sortie de crise, le retard pris sur le développement du haut et très haut débit et supprimer les déserts numériques.

1.10 Le CESE regrette que sur un sujet d'une telle importance, le Conseil, le Parlement et la Commission ne dégagent pas une position unanime. Compte tenu de l'ampleur de la nouvelle enveloppe, le CESE pense que l'accès pour tous les citoyens à l'internet, le développement du haut débit et des plateformes de services paneuropéennes demeurent prioritaires.

1.11 Le CESE est consterné par le fait que la Commission ait biffé, à la demande du Conseil selon le représentant de la Commission, dans le texte révisé – article 8 – la référence au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Le Comité souhaite en effet vivement que le rapport en question lui soit transmis.

1.12 Enfin, le CESE réaffirme qu'il est désormais absolument indispensable d'inclure la connexion à l'internet dans le service universel.

2. Contenu essentiel de la proposition révisée de la Commission

2.1 La stratégie numérique de l'UE vise notamment à déployer des services publics en ligne transfrontaliers afin de faciliter la mobilité des entreprises et des particuliers. La construction du marché unique nécessite donc l'interopérabilité de ces services numériques émergents.

2.2 L'UE s'est fixé des objectifs ambitieux en ce qui concerne le déploiement et l'adoption du haut débit d'ici à 2020. Le 29 juin 2011, la communication "Un budget pour la stratégie Europe 2020" relative au prochain cadre financier pluriannuel (CFP) (2014-2020), proposait notamment la création d'un mécanisme pour l'interconnexion des réseaux en Europe (MIE) et que 9,2 milliards soient consacrés aux réseaux et services numériques.

2.3 Mais le 8 février 2013, au travers du nouveau cadre financier pluriannuel, le Conseil ramenait le budget pour le "MIE" numérique à 1 milliard d'euros. Sur cette nouvelle base, la proposition modifiée tient compte, dans la mesure du possible, des positions les plus récentes adoptées au sein du Conseil et de la Commission compétente du Parlement européen. Elle vise à recentrer l'intervention du MIE sur un plus petit nombre

d'infrastructures de services numériques, sur la base d'un ensemble strict de critères d'établissement des priorités et d'une contribution au haut débit restreinte, fournie par des instruments financiers, en vue de mobiliser l'investissement privé ainsi que les investissements provenant de sources publiques autres que le MIE.

2.4 Malgré la contribution financière restreinte qu'elle prévoit en ce qui concerne le haut débit, la proposition fixe un cadre qui permet aux entreprises et acteurs institutionnels tels que la Banque européenne d'investissement d'apporter des contributions plus élevées.

2.5 L'objectif essentiel du règlement est de fluidifier les transmissions numériques et de supprimer les goulets d'étranglement. Les orientations sont accompagnées de la liste des projets d'intérêt commun pour le déploiement d'infrastructures de services numériques et de réseaux à haut débit. Ces projets contribueront à accroître la compétitivité de l'économie européenne, et notamment des petites et moyennes entreprises (PME), à promouvoir l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux, régionaux et locaux ainsi que l'accès à ces réseaux et à favoriser le développement d'un marché unique du numérique.

2.6 Face à une situation du marché difficile, l'intérêt économique d'investir dans les réseaux à haut débit et de la fourniture de services d'intérêt général essentiels apparaît limité même si le marché unique du numérique recèle un potentiel de croissance considérable.

2.7 Pour les infrastructures de services numériques des subventions directes sont prévues pour régler les problèmes de goulets d'étranglement liés au déploiement de services à l'intérieur de cadres interopérables. Dans la majorité des cas, ces plateformes sont totalement financées par l'UE, en raison de l'absence de propriétaires naturels d'infrastructures de services européennes interopérables.

2.8 Il est désormais clair qu'aucun pays membre ou investisseur n'est prêt à financer des services transfrontaliers. La valeur ajoutée au niveau de l'UE est donc élevée.

2.9 Tous les ans, selon les fonds disponibles et les priorités définies, des infrastructures de services numériques seront néanmoins déployées. Compte tenu du contexte budgétaire européen, les aides publiques proviendront d'autres sources que le MIE, en particulier de sources nationales et des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI). Le MIE ne pourra financer lui-même qu'un nombre limité de projets à haut débit, mais il facilitera l'allocation efficiente des ressources des Fonds ESI notamment en utilisant les fonds dédiés aux programmes opérationnels. Cependant ces contributions ne pourront être utilisées que dans l'État membre concerné. Dans le domaine du haut débit, la présente proposition se contente de prévoir les mécanismes permettant d'allouer, notamment, les ressources des fonds structurels.

2.10 Le principe de la neutralité technologique a été retenu.

3. Remarques générales du CESE

3.1 Les projets "connexions transeuropéennes ultrarapides au réseau de base pour les administrations publiques" ainsi que les "solutions relevant des technologies de l'information et des communications pour les réseaux énergétiques intelligents et la fourniture de services énergétiques intelligents" ont été supprimés.

3.2 Le développement de nouvelles infrastructures de services numériques facilitant le déplacement d'un pays européen à l'autre, la "plateforme européenne pour l'interconnexion des services concernant la sécurité sociale et l'emploi", et "les plateformes de coopération administrative en ligne" a été abandonné.

3.3 La commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie du Parlement européen a ajouté d'autres infrastructures de services numériques relatives au "déploiement d'infrastructures dans les transports publics permettant l'utilisation de services mobiles de proximité sûrs et interopérables", une "plateforme de règlement en ligne des litiges", une "plateforme européenne pour l'accès aux ressources éducatives", et des "services interopérables transfrontaliers pour la facturation électronique".

3.4 Toutefois le Parlement a introduit un objectif très ambitieux en matière de vitesse de transmission ("1Gbps si possible et plus"),

3.5 L'objectif de la stratégie numérique pour l'Europe consistant à mettre en œuvre pour tous une infrastructure numérique à large bande et à haut débit, recourant à des technologies fixes comme à des technologies sans fil, appelle des mesures visant à éliminer les "goulets d'étranglement numériques". Compte tenu de l'amputation très forte du budget initialement prévu (9,2 milliards d'euros) ramené à 1 milliard, la Commission a été contrainte à modifier en profondeur les projets d'intérêt commun pour le développement de réseaux à haut débit et d'infrastructures de services numériques.

3.6 Comme il l'a rappelé dans plusieurs avis, le CESE est convaincu que l'accès au haut débit pour tous est un facteur clé du développement des économies modernes, mais qu'il est aussi devenu un élément essentiel de la création de nouveaux emplois, d'une meilleure cohésion, du bien-être et de l'insertion numérique d'individus et de territoires entiers défavorisés sur les plans économique et culturel.

3.7 La définition des objectifs et priorités des projets d'intérêt commun développés pour y parvenir répond à une exigence fondamentale: utiliser les ressources financières de manière optimale et atteindre des buts précis en évitant le saupoudrage.

3.8 Le CESE se félicite que le principe de la neutralité technologique, qui est fondamental pour un Internet réellement ouvert, soit réaffirmé.

3.9 Le CESE rappelle que les ressources doivent être utilisées en faveur de solutions de réseau ouvertes et accessibles sur des bases non discriminatoires à coût abordable pour les citoyens et les entreprises. Néanmoins le CESE souligne l'immense difficulté pour la Commission d'allouer équitablement les fonds prévus par le règlement compte tenu de l'effondrement budgétaire.

3.10 Il est désormais clair qu'aucun pays membre ou investisseur n'est prêt à financer des services transfrontaliers. La valeur ajoutée au niveau de l'UE est donc élevée. Le CESE réitère son souhait de l'élaboration d'une cartographie européenne, nationale et régionale permettant d'identifier les zones blanches de couverture et facilitant l'émergence de nouvelles initiatives publiques ou privées. Par ailleurs l'ouverture à la coopération avec des pays tiers et des organisations internationales est importante pour renforcer l'interopérabilité entre les réseaux de télécommunications respectifs.

3.11 Selon le CESE, la multiplication des opérateurs alternatifs, si elle a dynamisé la concurrence et fait baisser les prix pour les consommateurs, a fortement réduit les marges des opérateurs historiques et par-delà limité leur capacité d'investissement. Il est donc important de réfléchir à une nouvelle politique européenne en matière de régulation des réseaux, permettant une implication forte et concertée de tous les acteurs européens du secteur afin de rattraper, dès la sortie de crise, le retard pris sur le développement du haut et très haut débit.

4. Remarques spécifiques du CESE

4.1 Le CESE regrette que sur un sujet d'une telle importance, il y ait une telle opposition entre le Conseil, le Parlement et la Commission.

4.2 L'enjeu était significatif lorsque l'enveloppe télécom était encore de 9 milliards, pour le haut débit et les plateformes de service. Compte tenu de l'ampleur de cette nouvelle enveloppe, il semble justifié de la dédier au financement de projets qui constitueront les "briques de base" de futurs projets aujourd'hui différés pour des raisons budgétaires.

4.3 La construction du marché unique numérique nécessite l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux. Dans ce nouveau contexte de budget récessif, la Commission doit faire preuve de la plus grande rigueur concernant les critères de sélection des projets à financer en procédant à leur suivi et à leur évaluation au fil de l'eau.

4.4 Le CESE rappelle que ces projets peuvent aider les PME à accéder à l'économie numérique et créer à terme de nouveaux emplois stables. Le CESE demande qu'un rapport périodique sur l'utilisation de ces fonds soit publié.

4.5 Enfin, le CESE réaffirme qu'il est désormais absolument indispensable d'inclure la connexion à l'internet dans le service universel.

4.6 Eu égard aux relations interinstitutionnelles, c'est avec un étonnement qui s'est mué en consternation que le CESE a constaté que la Commission avait biffé dans le texte révisé – article 8 – la référence au CESE et au CdR. Durant les délibérations et au Comité, le représentant de la Commission s'est expliqué en affirmant qu'il s'agissait là d'une demande du Conseil.

Peut-être l'emploi du terme "transmis" a-t-il posé problème. Il n'en reste pas moins que le Comité insiste sur le fait qu'il souhaite vivement recevoir le rapport en question.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — La «ceinture bleue», un espace unique pour le transport maritime»

COM(2013) 510 final

(2014/C 67/28)

Rapporteur: **M. Jan SIMONS**

Le 8 juillet 2013, 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 européenne "La "ceinture bleue", un espace unique pour le transport maritime"

COM(2013) 510 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 lundi 30 septembre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 124 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité se félicite des propositions de la Commission, qui, telles qu'exposées dans sa communication, visent à créer un marché du transport maritime plus opérationnel, à réduire les contraintes administratives supportées par le secteur et à en améliorer ainsi la position concurrentielle. À vrai dire, il avait même espéré qu'elle les eût formulées plus tôt!

1.2 De l'avis du Comité, la tenabilité desdites propositions de la Commission dépendra pour beaucoup de la perspective dans laquelle se placeront les autorités douanières, qui constituent l'un des intervenants majeurs dans ce domaine. Il presse la Commission de les soumettre, dans les meilleurs délais possibles, au comité douanier pour qu'il en discute.

1.3 Une des conditions à remplir pour assurer le succès de ces propositions de la Commission, qu'elles portent sur les services réguliers de navigation ou concernent le manifeste électronique ("e-Manifest"), est que pour ce dernier, les systèmes informatiques des États membres présentent une interopérabilité totale. Le Comité attire l'attention sur le fait que l'expérience montre qu'il ne s'agit en aucun cas d'une sinécure, même si l'on s'appuie sur des systèmes existants.

1.4 Il y a lieu de préciser explicitement dans le manifeste électronique qu'il s'applique à tous les services de transport maritime.

1.5 Le délai qu'envisage la Commission pour la mise en service de l'e-Manifest, en l'occurrence juin 2015, est assurément optimiste mais il est fort bien choisi, car il s'agit de la même année et du même mois que ceux pour lesquels les États membres se sont engagés à inaugurer leurs services nationaux de guichet unique, cette date ayant été déterminée par leurs propres soins. De tels dispositifs sont indispensables afin d'assurer le bon fonctionnement de l'e-Manifest, pour la préparation technique duquel il n'était dès lors pas possible d'attendre une année de plus.

1.6 Le Comité fait également observer qu'il est nécessaire de fournir correctement les informations à tous les acteurs concernés mais, tout particulièrement, aux autorités douanières. Dans la pratique, il s'est avéré qu'elles n'étaient pas au courant que des entrepreneurs utilisent un manifeste sous forme de papier et que, bien que cette manière de procéder soit autorisée par la loi, elles refusaient de le valider ou de l'accepter.

1.7 L'attention de la Commission et des États membres devrait porter non seulement sur le volet informatique "pur et dur" mais également sur le paramètre plus "souple" que constitue la formation initiale du personnel des douanes et sa mise à jour. Il est à déplorer que cette dimension soit absente des propositions de la Commission.

1.8 Il est heureux que la Commission perçoive correctement l'importance que revêtent de bons mécanismes d'information et de suivi, lesquels sont effectivement indispensables pour une prise de décisions de qualité. Le Comité tient à souligner que l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) peut continuer à jouer un rôle important à cet égard.

1.9 Le Comité peut partager le point de vue de la Commission quand elle estime qu'il y a lieu de tenir compte des exigences de l'e-Manifest lors de la révision de la directive concernant le suivi du transport maritime,

1.10 Enfin, le Comité attache beaucoup de prix à ce qu'une fois qu'une décision aura été prise sur les propositions de la Commission, une concertation régulière se déroule avec les autorités douanières, les représentants du secteur du transport maritime, les chargeurs et les travailleurs, afin de les consulter et de les informer sur les obstacles dont s'accompagne la mise en œuvre desdites propositions.

2. Introduction

2.1 En matière de transport maritime, le marché intérieur n'est pas encore une réalité tangible, bien que l'article 28 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) évoque expressément la libre circulation, au sein de l'UE, des marchandises qui en proviennent.

2.2 Cette carence est d'autant plus dommageable que l'UE est largement tributaire du transport maritime pour ses échanges, tant avec le reste du monde qu'à l'intérieur de son marché: 74 % des biens qu'elle importe ou exporte et 37 % de ceux qui circulent à l'intérieur de ses frontières transitent par des ports de mer.

2.3 Par rapport à d'autres modes de transport, la navigation par mer, tout comme celle qui s'effectue d'ailleurs par les voies navigables, peut fonctionner avec des coûts unitaires moindres et produit moins de dommages pour l'environnement par unité transportée. Cette branche des transports n'en reste pas moins accablée de contraintes administratives inutiles, qui en empêchent le fonctionnement optimal.

2.4 Pour exemple, on peut citer un cas, qui se produit très fréquemment, celui où des navires, au départ d'un port d'un pays de l'UE, en rallient un second, situé dans un autre État membre, et, parce qu'ils sont sortis des zones nationales de 12 milles, sont contraints, sauf s'ils ressortissent au règlement sur les services réguliers de transport maritime, d'effectuer à deux reprises les formalités douanières. Considérées comme biens non-UE, toutes les marchandises à bord sont sujettes à des contrôles douaniers.

2.5 Bien que dictées par des considérations tenant à la sécurité et à la sûreté ou d'ordre financier, ces procédures ont bel et bien pour effet d'induire des frais supplémentaires et de provoquer des retards à la livraison des biens.

2.6 Établir, parmi les biens à bord du navire, une distinction entre les biens UE, pouvant être acheminés sans autres formalités sur le marché intérieur, et les biens non-UE, devant être assujettis aux formalités douanières d'usage, pourrait constituer une amorce d'une solution.

2.7 En 2010, la Commission, soutenue sur ce point par le Conseil, a dès lors émis l'idée de créer une "ceinture bleue", qu'il est d'usage, en néerlandais, de désigner également sous sa dénomination anglaise de "Blue Belt", afin de rendre le secteur du transport maritime plus compétitif en permettant aux navires d'évoluer sans entraves dans le marché intérieur de l'UE, en n'étant soumis qu'à un minimum de contraintes administratives, grâce, notamment, à une simplification et une harmonisation des règles appliquées au transport par voie maritime au départ de ports de pays tiers.

2.8 Le concept de ceinture bleue a également pris un tour plus concret avec le projet-pilote que la Commission a lancé en 2011 en collaboration étroite avec l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) et au cours duquel il a été recouru au SafeSeaNet, le système de suivi et d'information de cette dernière.

2.9 Bien que des informations utiles aient pu émaner en quantités appréciables de ce projet-pilote, les autorités douanières ont fait savoir qu'elles devaient encore être complétées par des données concernant les biens transportés, notamment pour ce qui est de leur statut de marchandises provenant de l'UE ou de pays tiers.

2.10 C'est précisément sur la base de cette dernière distinction qu'il sera possible d'assouplir les procédures pour les biens originaires de l'UE.

3. Contenu de la communication

3.1 La Commission a publié le 8 juillet 2013 sa communication intitulée "La "ceinture bleue", un espace unique pour le transport maritime".

3.2 Telles qu'elles résultent du projet pilote "Ceinture bleue", mené en 2011 par l'AESM, les propositions du même nom poursuivent les objectifs suivants:

- améliorer la compétitivité du transport maritime, en réduisant les contraintes administratives qu'il supporte,
- stimuler l'emploi dans ce secteur,
- en réduire l'incidence sur l'environnement.

3.3 La communication à l'examen entend tracer un cadre d'action qui s'efforce de réaliser les visées susmentionnées, en proposant une paire de mesures réglementaires de la Commission qui sont indispensables à cette fin et impliquent une modification des dispositions d'application du codes des douanes (DAC). L'une a déjà été soumise au comité compétent, en juin 2013, tandis que la Commission présentera l'autre vers la fin de cette même année.

3.4 La première consiste à simplifier encore la procédure régissant l'exploitation de services réguliers de transport maritime à l'intérieur du territoire de l'UE. Elle porte sur un règlement douanier applicable aux navires qui font régulièrement escale dans les mêmes ports de l'UE et transportent essentiellement des marchandises originaires de son territoire.

3.5 La simplification implique un raccourcissement de la période de consultation pour les États membres, qui sera ramenée de 45 à 15 jours. De même, les entreprises seront habilitées à déposer une demande anticipative d'autorisation pour les pays où elles sont fort actives, de sorte qu'elles gagneront du temps si l'occasion se présente d'effectuer un transport à destination de ces États.

3.6 Nettement plus important sera l'impact de la seconde mesure, qui consiste en un assouplissement des formalités douanières pour les navires qui font escale dans des ports de pays tiers. La Commission souhaite instaurer un dispositif susceptible d'apporter une amélioration notable aux procédures douanières, en distinguant, parmi les marchandises à bord du navire concerné, celles qui sont de l'Union et celles qui ne le sont pas, ces dernières devant quant à elles suivre le parcours normal en douane.

3.7 La Commission propose de créer une déclaration de biens harmonisée sous forme électronique, qui est dénommée e-Manifest et grâce à laquelle les entreprises de transport maritime pourront mettre à la disposition des autorités douanières l'ensemble des informations relatives au statut des marchandises, tant internes qu'extérieures à l'UE. Elle escompte que l'e-Manifest sera pleinement opérationnel à compter de juin 2015.

3.8 Les propositions de la Commission, telles qu'exposées dans la communication, sont en rapport direct avec l'examen de la politique portuaire qui a été effectué publié le 23 mai 2013 et sur lequel le Comité a émis un avis favorable le 11 juillet de la même année.

4. Observations générales

4.1 Le Comité est un partisan résolu de la suppression des obstacles qui entravent le bon fonctionnement du marché intérieur, et il en va de même, bien entendu, en ce qui concerne le transport maritime, lequel, comme la Commission le relève elle-même dans sa communication, revêt une importance cruciale pour l'Union européenne. Comme il a déjà été indiqué antérieurement ⁽¹⁾, il avait même espéré, à vrai dire, que ces propositions eussent été présentées à un stade plus précoce!

4.2 Toute préoccupée que le marché intérieur devienne une réalité aussi rapidement que possible en ce qui concerne le transport maritime, la Commission avance qu'il a déjà été matérialisé dans les autres branches du transport. Sur ce point, le Comité est obligé de constater, bien malgré lui, qu'elle pêche par excès d'optimisme: ledit marché n'est toujours totalement réalisé ni dans le transport routier de fret, à cause des restrictions imposées au cabotage, ni pour le rail, s'agissant des transports nationaux de passagers.

4.3 Pour le Comité, il est évident que si l'on veut que par rapport à d'autres modes de transport, celui qui s'effectue par mer, en particulier à courte distance, devienne une solution de substitution attrayante, il est impératif de faire bouger les choses pour ce qui est de l'allègement des formalités douanières et du desserrement des contraintes administratives, étant entendu que cette action ne peut s'effectuer aux dépens de la sûreté et de la sécurité.

4.4 C'est un objectif important, de l'avis du Comité, que de rendre le transport maritime plus efficace et moins cher, notamment lorsqu'il s'effectue à courte distance; il apporte dès lors son soutien aux propositions avancées par la Commission pour aboutir ainsi à alléger les formalités douanières et desserrer les contraintes administratives.

4.4.1 Il est d'une importance capitale, fait-il observer, que les autorités douanières des États membres, jouant le tout premier rôle dans ce dossier, soient en mesure d'épouser elles aussi ce mouvement. De même, il conviendrait qu'à titre expérimental, les transporteurs d'une catégorie bien précise, à savoir les entrepreneurs bénéficiant du statut d'opérateurs économiques agréés, fassent office de pionniers pour l'instauration de ce dispositif.

4.5 En ce qui concerne la procédure applicable aux services réguliers de transport maritime qui opèrent à l'intérieur de l'UE, le Comité porte une appréciation positive sur le raccourcissement à 15 jours du délai initialement fixé à 45, ainsi que sur l'instauration d'une possibilité de demander anticipativement des autorisations.

⁽¹⁾ Avis CESE sur *Autoroutes de la mer dans la chaîne logistique*, JO C 151 du 16.6.2008 p. 20.

Avis CESE sur *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*, JO C 211 du 19.8.2008 p. 31.

Avis CESE sur *Espace maritime européen / Formalités déclaratives des navires*, JO C 128 du 18.5.2010, p. 131.

Avis CESE sur *Feuille de route pour un espace européen unique des transports (Livre blanc)*, JO C 24 du 28.1.2012, p. 146.

Avis CESE sur *La croissance bleue*, JO C 161 du 6.6. 2013, p. 87.

Avis CESE sur le *Cadre de la future politique portuaire de l'UE*, pas encore publié au JO.

4.6 La Commission européenne ne voulant pas pénaliser la navigation strictement intra-UE par rapport à celle visant des ports situés dans des pays tiers, le manifeste électronique est d'application à tous les types de navigation maritime.

4.6.1 En effet, tout comme elle est octroyée aux navires relâchant dans des ports de pays tiers et de l'UE, la possibilité de recourir à l'e-Manifest doit également être ouverte aux services réguliers de transport maritime qui le souhaitent, par-delà la réglementation existante en vigueur, ainsi qu'à la navigation qui, hors services réguliers, s'effectue entre des ports exclusivement situés dans l'UE.

4.6.2 Le Comité estime néanmoins raisonnable que le champ d'application du manifeste électronique soit également mentionné de manière explicite dans les futures propositions en la matière.

4.6.3 Se plaçant sous l'angle de l'effet qu'auront les dispositions proposées par la Commission, le Comité estime qu'il s'impose en particulier de procéder dans les plus brefs délais, après consultation du comité douanier compétent en la matière, à la mise en œuvre de l'e-Manifest ou déclaration de biens harmonisée sous forme électronique, qui fournit une information sur le statut des marchandises transportées à bord.

4.6.4 Aussi insiste-t-il également pour qu'une fois arrêtée la décision concernant l'instauration des règles préconisées, la Commission donne la priorité à l'harmonisation au sein de l'UE: il s'impose d'assurer l'interopérabilité totale des systèmes informatiques- des États membres pour qu'ils travaillent avec l'e-Manifest.

4.6.5 Dans cette perspective, le Comité est d'avis que l'échéance de juin 2015 qui est fixée par la Commission pour la mise en place de l'e-Manifest est certes optimiste mais n'en estime pas moins lui aussi qu'elle doit être respectée.

4.6.6 En vertu de la directive 2010/65/CE, les États membres sont en effet tenus, pour juin 2015, d'établir des services nationaux de guichet unique, lesquels posent un jalon important pour progresser vers un e-Manifest. En conséquence, le Comité presse tous les États membres de l'UE, en tout cas ceux qui disposent de ports de mer sur leur territoire, de tenir effectivement ce délai qu'ils ont eux-mêmes accepté, sans quoi on peut d'ores et déjà prédire que le dispositif ne fonctionnera pas.

4.6.7 Les préparatifs techniques nécessaires pour parvenir à créer un e-Manifest devraient d'ailleurs débiter au plus tard d'ici un semestre.

4.6.8 Le Comité entend souligner que les informations de l'e-Manifest, sous la forme où elles y sont consignées, devront pouvoir être consultées par toutes les parties intéressées et, donc, par les autorités, les armateurs et les chargeurs.

4.7 Le Comité souhaite relever que même s'il n'est pas harmonisé et que tous les États membres n'en sont pas pourvus, un manifeste, fondé sur une recommandation de l'Organisation maritime internationale (OMI), existe déjà bel et bien, en version papier, mais que l'expérience a démontré qu'un certain nombre d'autorités douanières ne sont pas au courant de l'existence d'un tel formulaire ou refusent de faire preuve de bonne volonté pour le valider ou l'accepter. Aussi le Comité insiste-t-il sur la nécessité de bien communiquer l'information auprès de tous les services de douanes.

4.8 Le Comité entend relever qu'au moment de diffuser les procédures simplifiées pour les voyages à destination de ports de pays tiers, il faudra veiller à assurer des mécanismes rapides et fiables de suivi et de rapport.

4.8.1 Sur ce point, le secteur du transport maritime peut s'estimer heureux de pouvoir compter sur l'AESM, qui, d'ores et déjà, a fait la preuve de la valeur ajoutée qu'elle apporte pour la section de l'e-Manifest relative à l'itinéraire de navigation; à présent, il reste aux services douaniers de l'UE et des États membres de traiter rapidement la partie du manifeste relative au statut des marchandises.

5. Observations spécifiques

5.1 Selon des données communiquées par l'Association des armateurs de la Communauté européenne (ECSA), la simplification des procédures administratives induirait une économie de 25 euros par conteneur, sans compter le gain de temps qu'elle entraînerait également et dont l'impact serait nettement plus important encore.

5.2 Quoi qu'il en soit, le Comité est d'avis que cette information fait en tout cas ressortir qu'il est urgent de présenter des propositions équilibrées, afin que les principaux acteurs intéressés, à savoir les autorités douanières, tant européennes que nationales, les armateurs et les chargeurs, puissent y trouver leur intérêt.

5.3 Un des points que le Comité entend assurément souligner est qu'en aucun cas, on ne peut admettre que la situation se détériore encore. Or, il en irait bien ainsi dès lors, par exemple, que le remboursement de la TVA à l'exportation serait suspendu à l'assurance que les biens ont bien quitté le territoire de l'Union.

5.3.1 Étant donné que le taux de TVA afférent est actuellement de 0 %, établir une telle conditionnalité pourrait aboutir à l'instauration d'un prélèvement TVA plus élevé, dont la récupération ne pourrait être obtenue qu'à grands frais et entraînerait de grandes pertes de temps. Heureusement, on a pu s'assurer auprès de la Commission que dans le cas de figure que l'on vient de évoquer, la TVA restera inchangée, c'est-à-dire au taux de 0 %.

5.4 La Commission avance que le but poursuivi n'est pas de lancer le développement d'un système totalement neuf, qui exigerait bien évidemment beaucoup de dépenses, mais bien plutôt de développer plus avant des dispositifs qui existent déjà ou sont en cours de développement, comme les réseaux nationaux de guichets uniques. Sur ce point, la démarche de la Commission peut recueillir l'approbation du Comité.

5.5 Par ailleurs, le Comité est désireux de mettre l'accent sur l'importance, pour les services douaniers, d'avoir des personnels disposant d'une bonne formation et dûment remis à niveau, ainsi que sur les voies possibles pour arriver à cette fin, ainsi qu'il l'a déjà signalé dans un avis antérieur ⁽²⁾.

5.6 Le Comité rejoint la Commission pour estimer qu'il y a lieu de tenir compte des exigences de l'e-Manifest lors de la révision de la directive concernant le suivi du transport maritime.

5.7 Si le processus décisionnel donne une suite positive aux propositions de la Commission, telles que contenues dans la communication, le Comité tient à signaler à quel point il importe que les principaux acteurs intéressés, comme les autorités douanières, le secteur du transport maritime, les chargeurs et les travailleurs, soient régulièrement consultés et informés concernant les progrès réalisés dans la mise en place de ces dispositions et les obstacles auxquels elle se heurte.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽²⁾ Avis CESE sur *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*, JO C 271 du 19.9.2013, p. 66.

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 – L'accord international de 2015 sur le changement climatique: définition de la politique internationale en matière de climat après 2020»

COM(2013) 167 final

(2014/C 67/29)

Rapporteur: **M. Josef ZBOŘIL**

Le 8 mai 2013, 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 - L'accord international de 2015 sur le changement climatique: définition de la politique internationale en matière de climat après 2020"

COM(2013) 167 final.

La section spécialisée "Agriculture, développement rural, environnement", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1^{er} octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 120 voix pour, 3 voix contre et 9 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE préconise que l'Europe s'engage de façon **proactive** et **ambitieuse**, qu'elle demeure **réaliste** quant à ce qu'il est possible d'accomplir, dans la ligne des recommandations de son avis sur la feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050 ⁽¹⁾, et qu'elle **s'adapte** à l'évolution du contexte mondial. La prise en compte de l'ensemble des trois piliers du développement durable, ainsi que de la transparence et de la responsabilisation, sont des conditions indispensables à la réussite d'un futur accord sur le climat. Une Union européenne capable de faire face aux défis extérieurs sera également en mesure de fournir à ses citoyens de nouvelles lignes de conduite.

1.2 Le document de la Commission constitue une base complète pour les discussions et les préparatifs en vue des prochaines négociations relatives au changement climatique, dont l'objectif est de parvenir à un accord mondial plausible pour 2015.

1.3 Le Comité salue l'initiative de traiter les principes importants de l'accord international prévu, à savoir qu'il soit rassembleur, ambitieux, efficace, équitable et équilibré, transparent et contraignant, et soutient la Commission dans ses efforts visant à réaliser les travaux préparatoires supplémentaires nécessaires pour établir le cadre de cet accord. Il conviendrait que les négociations internationales sur le changement climatique soient un forum au sein duquel les pays s'encouragent les uns les autres plutôt que de se faire mutuellement obstruction.

1.4 La carte géopolitique et économique mondiale ayant changé de manière significative en un court laps de temps, la poursuite des travaux doit se concentrer sur une acceptation générale de l'accord international de 2015. Il convient de tenir compte de ces profonds bouleversements et d'évaluer scrupuleusement le rôle joué par la politique européenne en matière de climat et d'énergie au cours de la récession économique et

dans les années à venir. Le CESE rappelle la position qu'il a prise, dans son avis sur le septième programme d'action pour l'environnement ⁽²⁾, à savoir que la cause première tant de la crise financière et économique que de celle de nature écologique, qui se manifeste notamment par la perturbation du climat, réside dans une surexploitation des ressources financières et naturelles et que pour parvenir à les juguler, il est nécessaire d'adopter une manière de penser radicalement nouvelle, telle qu'elle se traduit notamment dans la stratégie de développement durable de l'UE. L'économie de demain devra reposer pour une large mesure sur des sources d'énergie non fossiles. Bien que la politique de l'UE demeure ambitieuse, il conviendrait de fixer les objectifs de manière progressive, en fonction de l'environnement mondial, et de définir les conditions de manière claire.

1.5 Le paysage économique international et un processus de gouvernance généralement admis finiront par orienter la poursuite des discussions relatives à un futur accord mondial sur le climat, un processus dont les principales puissances économiques seront les moteurs. L'UE doit se préparer minutieusement de manière à assumer son rôle de "chef de file prêchant par l'exemple" sur la scène mondiale. En tout état de cause, il convient qu'elle veille à ne pas perdre la position de tête incontestée qu'elle occupe jusqu'à présent en matière de lutte contre le changement climatique et de développement technologique. Une analyse supplémentaire impartiale est nécessaire pour l'évaluation globale du protocole de Kyoto, notamment ses avantages et ses inconvénients, et il y a lieu d'en tirer les leçons en vue de concevoir l'accord de 2015. Le prochain et cinquième rapport d'évaluation du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), prévu en 2014, ouvrira également la voie au nouvel accord.

1.6 Au sein de la communauté scientifique, l'on s'accorde en général encore sur le fait qu'il serait totalement intenable de permettre aux températures mondiales d'augmenter de plus de deux degrés au-dessus des niveaux de 1990 et qu'il conviendra de stabiliser les gaz à effet de serre dans l'atmosphère autour des

⁽¹⁾ JO C 376 du 22.12.2011, pp. 110-116

⁽²⁾ JO C 161 du 6.6.2013, pp. 77-81

niveaux actuels. Pour parvenir à ce résultat, il est nécessaire de réduire fortement les émissions dommageables pour le climat. Toutefois, à l'heure actuelle, les niveaux de gaz à effet de serre continuent d'augmenter de manière constante chaque année, et les efforts consentis pour limiter les émissions, bien qu'ils connaissent une intensification dont il convient de se réjouir, restent largement insuffisants pour garantir une stabilisation. L'objectif global du nouveau cycle de négociations doit donc consister à insuffler un nouveau sentiment d'urgence au processus et à fixer des engagements et des actions nettement plus ambitieux pour l'ensemble des pays et des composantes de la société.

1.7 Il convient d'analyser précisément les intérêts des parties à la négociation, et de déterminer et d'exploiter les synergies au cours de la phase préparatoire afin d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts. Il y a lieu de définir des actions et des objectifs ambitieux et réalistes par consensus et en coopération avec ceux qui seront appelés à les mettre en œuvre. Outre les recommandations en matière de mesures et d'objectifs, des incitations positives pourraient faciliter l'acceptation générale et garantir une mise en œuvre complète.

1.8 À cette fin, il est impératif d'évaluer de manière transparente et approfondie l'efficacité, les coûts et l'impact positif des politiques climatiques pour l'économie et la société dans son ensemble. Le Comité est d'accord avec la Commission sur le fait que l'accord de 2015 doit être rassembleur et doit pour cela prévoir des engagements "applicables à tous" les pays, qu'ils soient développés ou en développement.

1.9 Les activités et les actions menées "sur le terrain" (par la population et dans les secteurs) sans qu'un nouvel accord mondial sur le climat n'ait été conclu illustrent parfaitement l'approche proactive de la société civile dans son ensemble. En effet, le rôle clé que la société civile doit jouer ne porte pas que sur la mise en œuvre des politiques et des objectifs de l'accord de 2015: elle doit également exhorter le politique à se mobiliser davantage et vérifier s'il a bien tenu ses promesses en faveur d'une protection renforcée du climat, par exemple celle de mettre fin aux subventions accordées aux sources d'énergie fossiles. C'est pourquoi les politiques adoptées doivent satisfaire les exigences de transparence et de responsabilité qu'elle attend en évitant les injustices économiques et sociales. L'accord de 2015 constituerait une première étape vers la transition énergétique mondiale.

1.10 Si l'UE veut jouer un rôle de premier plan et exercer davantage d'influence sur le déroulement des négociations internationales, elle doit s'engager fermement en faveur d'objectifs plus ambitieux pour 2020 et 2030 et montrer que la mise en œuvre de ces objectifs fait partie intégrante de ses projets de relance économique et de transition vers un avenir plus durable. Le Comité maintient donc sa position consistant à plaider pour la pleine mise en œuvre de l'ensemble des objectifs existants pour 2020 en matière de carbone et à envisager un durcissement de l'objectif à l'horizon 2020 en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES), en optant pour une réduction de 25 % en tant qu'objectif intermédiaire vers la réduction convenue de 80 à 95 % d'ici 2050. Le Comité persiste à inviter l'UE à adopter des objectifs indicatifs de réduction des GES de 40 % d'ici 2030 et de 60 % d'ici 2040 et d'assurer leur suivi au moyen de mesures politiques juridiquement contraignantes qui permettraient de parvenir à ces réductions. De tels objectifs indicatifs sont nécessaires, car ils constituent des repères qui permettent de donner prévisibilité et stabilité aux

investisseurs et aux décideurs au sein de l'Europe. Ils contribueraient également à relever le niveau d'ambition dans le cadre des négociations internationales.

1.11 Il est difficile d'imaginer comment l'on peut concilier les différents intérêts des acteurs principaux dans le format de négociation existant du système de plafonnement et d'échange des droits d'émission ("*cap and trade*"). De nombreuses parties prenantes émettent des réserves et suggèrent des solutions de remplacement pour le futur format de négociation. Il convient de se pencher sur des solutions de secours en ce qui concerne le nouveau concept pour l'accord, sur la base de projets tels que la "budgétisation du carbone", une "taxe carbone" mondiale, la proposition, avancée par l'Inde, d'un quota d'émissions pour chaque citoyen de la planète, ou encore une combinaison de ces diverses approches.

1.12 Le CESE soutient pleinement la position de la communication selon laquelle nous ne pouvons attendre l'entrée en vigueur de l'accord de 2015 en 2020: les mesures que nous allons prendre d'ici là seront déterminantes pour la bonne orientation des politiques. Ces actions doivent être bien conçues et reposer sur des accomplissements réels et tangibles dans les domaines de la science, de la technologie et des développements, comme l'indique le CESE dans son avis relatif à la feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050 ⁽³⁾.

2. Le document de la Commission

2.1 En 2011, la communauté internationale a ouvert des négociations sur un nouvel accord mondial afin d'agir collectivement pour préserver le système climatique de la planète. Cet accord, qui doit être finalisé d'ici la fin 2015 et qui devrait s'appliquer à partir de 2020, est en cours de négociation dans le cadre d'un processus dénommé "Plateforme de Durban pour une action renforcée" (ADP).

2.2 L'accord de 2015 va devoir intégrer en un régime global unique, d'ici à 2020, les multiples arrangements, contraignants ou non, pris au titre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (ci-après "la convention") et qui sont en vigueur actuellement.

2.3 Le caractère unilatéral ou ascendant ("bottom up") du processus d'engagement Copenhague-Cancun a permis une approche internationale plus ouverte.

2.4 Pour élaborer l'accord de 2015, il nous faudra tirer les leçons des succès et des échecs de la convention, du protocole de Kyoto et du processus Copenhague-Cancun. Nous devons nous départir du modèle Nord/Sud qui caractérisait le monde dans les années 90 pour nous tourner vers un système fondé sur l'interdépendance et la responsabilité partagée.

3. Observations générales

3.1 Le CESE a déjà souligné dans son avis consacré au septième programme d'action pour l'environnement ⁽⁴⁾, les parallèles existant entre la crise financière et la crise écologique, qui trouvent leur origine dans une gestion non durable des ressources, économiques pour l'une, naturelles pour l'autre. Il

⁽³⁾ JO C 376 du 22.12.2011, pp. 110-116

⁽⁴⁾ JO C 161 du 6.6.2013, pp. 77-81

a demandé à l'époque que "la crise écologique bénéficie d'une réponse similaire aux mesures décidées dans le cadre du pacte budgétaire pour lutter contre la crise financière: des prescriptions et des indicateurs clairs, des contrôles et des sanctions". Cette recommandation reste valable pour les négociations à venir sur le climat, qui doivent envoyer un signal clair en faveur de la mise en place d'une économie mondiale à faible intensité de carbone et économe en ressources.

3.2 D'importants bouleversements géopolitiques se sont produits et il convient d'en tenir compte dans les préparatifs de la stratégie de négociation. La carte économique et géopolitique mondiale a connu, en peu de temps, des changements considérables. Ces bouleversements profonds ont été déclenchés en partie par la crise financière, à laquelle s'ajoute une crise économique dans l'UE, entraînant une chute du taux d'investissement des entreprises, qui est passé de 23 points (2008) à 18,3 points (premier semestre 2013) (Eurostat). Dans la perspective des prochaines négociations, il y a lieu d'évaluer scrupuleusement le rôle que la politique de l'UE en matière de climat et d'énergie joue durant la récession économique.

3.3 Ces efforts restent insuffisants. Le paysage économique international finira par orienter la poursuite des discussions relatives à un futur accord mondial sur le climat, un processus dont les principales puissances économiques seront les moteurs: la Chine et les États-Unis, suivis de l'Inde et des autres BRICS (qui, ensemble, représentaient 61,8 % des émissions mondiales en 2012). En fait, l'on produira entre 400 et 600 GW d'électricité supplémentaire à partir du charbon d'ici à 2020. L'UE connaît actuellement une récession économique qui a entraîné la perte de 3,8 millions d'emplois et une diminution d'environ 20 % de la production industrielle, alors que le nombre d'employés dans le secteur des énergies renouvelables et les mesures d'économie d'énergie ont augmenté.

3.4 Toutefois, l'on observe des signes très positifs en matière de protection du climat:

— Au sein de l'UE, les installations de production d'électricité à partir de sources renouvelables représentaient 71,3 % des nouvelles installations en 2011 (un total de 32,0 GW de nouvelles capacités de production sur 44,9 GW); et en 2012, ces installations représentaient 69 % des nouvelles installations (31 GW sur un total de 44,6 GW de nouvelles capacités de production). En 2011, de nouvelles centrales électriques au charbon d'une capacité de 2,1 GW ont été mises en service, mais l'on a fermé 840 MW de centrales à charbon. En 2012, la capacité des centrales à charbon mises à l'arrêt (5,4 GW) a même dépassé (de près de 50 %) celle des centrales à charbon nouvellement mises en service (3,0 GW).

— Les émissions totales élevées de la Chine (26,7 % des émissions mondiales) doivent être mises en rapport avec la proportion de la population mondiale (19 %). Comparées à l'UE (7 % de la population, 11,5 % des émissions de gaz à effet de serre) ou aux États-Unis (4,4 % de la population et 16,8 % des émissions totales de gaz à effet de serre), les émissions par habitant en Chine sont encore relativement faibles. Il y a lieu de reconnaître que la Chine a promis d'accroître l'utilisation de l'énergie éolienne et d'autres sources renouvelables en augmentant la part des combustibles non fossiles dans son bouquet énergétique global, dans

la mesure où elle entend réduire l'intensité de ses émissions de carbone par unité de PIB de 40 à 50 % d'ici 2020.

— Aux États-Unis, les énergies renouvelables se développent rapidement. En 2012, pour la première fois dans l'histoire du pays, l'énergie éolienne est devenue la première source des nouvelles capacités de production d'électricité. Avec plus de 13 GW ajoutés au réseau, elle représentait 43 % des nouveaux ajouts électriques.

3.5 Le monde n'est pas en bonne voie d'atteindre l'objectif fixé par les gouvernements, à savoir limiter, à long terme, la hausse de la température moyenne mondiale à 2 degrés Celsius (°C). Les émissions mondiales de gaz à effet de serre augmentent rapidement et, en mai 2013, les niveaux de dioxyde de carbone (CO₂) dans l'atmosphère dépassaient les 400 parties par million (ppm).

3.6 Les politiques déjà mises en œuvre ou celles actuellement poursuivies entraîneront probablement, à long terme, une hausse de la température moyenne comprise entre 3,6 °C et 5,3 °C (par rapport aux niveaux de l'ère préindustrielle), celle-ci intervenant essentiellement au cours du siècle actuel (selon les modèles climatiques).

3.7 Pour avoir une chance réelle d'atteindre l'objectif des 2 °C, des mesures concrètes sont nécessaires avant 2020, année qui devrait voir l'entrée en vigueur d'un nouvel accord international sur le climat. L'énergie se situe au cœur de ce défi: le secteur énergétique représente environ deux tiers des émissions de gaz à effet de serre étant donné que plus de 80 % de la consommation énergétique mondiale repose sur les combustibles fossiles.

3.8 En dépit des évolutions positives enregistrées dans certains pays, les émissions de CO₂ liées à l'énergie au niveau mondial ont augmenté de 1,4 % pour atteindre 31,6 gigatonnes (Gt) en 2012, un record historique. Les pays non membres de l'OCDE représentent actuellement 60 % des émissions mondiales, par rapport à 45 % en 2000. En 2012, c'est la Chine qui a le plus contribué à la hausse des émissions mondiales de CO₂. Néanmoins, cette augmentation a été l'une des plus faibles que le pays a connue au cours de la décennie, ce qui est largement imputable au déploiement des énergies renouvelables et à une importante amélioration de l'intensité énergétique de l'économie chinoise.

3.9 Aux États-Unis, un passage du charbon au gaz pour la production énergétique a permis de réduire les émissions de 200 millions de tonnes (Mt), les ramenant au niveau enregistré au milieu des années 90. Malgré un recours accru au charbon, les émissions en Europe ont baissé de 50 Mt en raison de la contraction économique, de la croissance des énergies renouvelables et du plafonnement des émissions issues des secteurs industriel et énergétique. Au Japon, les émissions ont augmenté de 70 Mt, les efforts visant à améliorer l'efficacité énergétique n'ayant pas suffi à compenser la hausse de l'utilisation des combustibles fossiles venue pallier la réduction de l'énergie nucléaire. Même si l'on poursuit les politiques actuelles, l'on estime qu'en 2020, les émissions mondiales de gaz à effet de serre liées à l'énergie dépasseront d'environ 4 Gt d'équivalent CO₂ le niveau permettant d'atteindre l'objectif des 2 °C, ce qui met en lumière l'ampleur du défi à relever au cours de cette seule décennie.

3.10 Les négociations internationales sur le climat ont abouti à la promesse d'obtenir un nouvel accord mondial d'ici à 2015, avec une entrée en vigueur d'ici à 2020. Mais la crise économique a eu des répercussions négatives sur le rythme de déploiement des énergies propres et sur les marchés du carbone. Actuellement, 8 % des émissions mondiales de CO₂ sont soumises au prix du carbone, tandis que 15 % bénéficient d'une incitation de 110 dollars par tonne sous forme de subventions aux combustibles fossiles (en dehors de l'UE). Le CESE appelle la communauté internationale à mettre en œuvre de manière contraignante, par la voie de l'accord de 2015 sur le changement climatique, la promesse, déjà formulée en 2012 dans le document final de la conférence Rio+20 des Nations unies, d'éliminer les subventions en faveur des combustibles fossiles nuisibles à l'environnement, dont le montant total s'élève à 780 milliards de dollars par an, selon les estimations de la Banque mondiale.

3.11 La dynamique des prix entre le gaz et le charbon soutient les réductions d'émissions dans certaines régions, mais les ralentit dans d'autres; quant au nucléaire, il fait face à des difficultés et la technologie de captage et stockage du dioxyde de carbone à grande échelle demeure une perspective lointaine. Malgré une dynamique croissante en faveur de l'amélioration de l'efficacité énergétique, un vaste potentiel économique reste inexploité. Les énergies renouvelables non hydrauliques, soutenues par des politiques gouvernementales ciblées, connaissent une croissance à deux chiffres en termes de puissance installée. Les investissements dans les énergies renouvelables nécessiteraient un environnement économique stable en ce qui concerne les prix du carbone et, finalement, en matière d'imposition dans les pays où la taxe carbone est appliquée.

4. Observations particulières

4.1 *Comment faut-il concevoir l'accord de 2015 pour faire en sorte que les pays puissent poursuivre un développement économique durable tout en les encourageant à participer de manière équitable à la réduction des émissions mondiales de GES afin de nous permettre d'atteindre l'objectif d'un réchauffement de moins de 2 °C?* Tout d'abord, il est difficile d'imaginer comment l'on peut concilier les différents intérêts des principaux acteurs dans le format de négociation existant du "système de plafonnement et d'échange des droits d'émission" (*cap and trade*); pourtant, les contributions équitables et justes de l'ensemble des parties prenantes est une condition sine qua non de tout accord futur. Dans la perspective de cet accord, il conviendrait donc de développer un concept différent, au moins à titre d'option, et de reconnaître les questions liées à la gouvernance. Il faut trouver des moyens de garantir que les mesures prises pour lutter contre le changement climatique peuvent soutenir la croissance et le développement de la société, de l'économie et de l'environnement. À cette fin, il est impératif d'évaluer de manière transparente et approfondie l'efficacité, les coûts et l'impact positif des politiques climatiques pour l'économie et la société dans son ensemble. Il y a lieu de tirer les leçons du protocole de Kyoto, de sa complexité et de ses lacunes. Il devrait servir de point de départ utile pour s'atteler sérieusement à la création d'un nouveau concept. La seconde période d'engagement du protocole de Kyoto (acte II) et de son partage d'émissions constitue un signal très fort de la nécessité d'un changement conceptuel.

4.2 *Comment l'accord de 2015 peut-il garantir au mieux la contribution de toutes les grandes économies et de tous les secteurs et réduire au minimum le risque de fuite de carbone entre des économies extrêmement concurrentielles?* Le phénomène de la fuite de

carbone n'est pas uniquement lié aux industries fortes consommatrices d'énergie potentiellement en déclin; il est inhérent aux conditions générales des activités menées dans l'espace économique individuel. Les conditions inégales qui règnent sur le marché du carbone, principalement entre les régions les plus compétitives, a provoqué le tarissement des investissements dans l'UE. Il y a lieu de définir des actions et des objectifs ambitieux et réalistes par consensus et en coopération avec ceux qui seront appelés à les mettre en œuvre. Un accord simple, équitable et juste pour 2015 est donc une condition préalable à un environnement commercial équitable dans l'ensemble des régions de l'économie mondiale.

4.3 *Comment l'accord de 2015 peut-il encourager le plus efficacement possible l'intégration des questions de changement climatique dans tous les domaines d'action pertinents? Comment peut-il favoriser les processus et initiatives complémentaires, notamment ceux mis en place par des acteurs non gouvernementaux?* Manifestement, la façon la plus efficace d'encourager la prise en compte de l'accord de 2015 dans tous les domaines d'action concernés est de privilégier la simplicité. Toute disposition excessive visant à organiser ce processus compliquerait la mise en œuvre de l'accord. Il importe également que l'intégration de la question du changement climatique dans les autres politiques fasse l'objet d'une analyse d'impact transparente. Il est important de garantir que cette intégration se fasse de la manière la plus rentable et la plus prévisible possible, sans imposer de charges administratives inutiles aux parties prenantes. Des approches fondées sur le marché doivent être privilégiées.

4.4 *Quels sont les critères et principes qui devraient présider à la détermination d'une répartition équitable des engagements de mitigation des parties à l'accord de 2015 et à la formulation d'engagements qui tiennent compte des circonstances nationales, qui soient perçus comme justes et équitables et qui, pris collectivement, soient suffisants pour être à la hauteur des ambitions déclarées?* Maintenir le système de plafonnement et d'échange des droits d'émission exigera des critères et des principes, et un sentiment d'injustice et de traitement inéquitable subsisterait toujours. Toutefois, en tout état de cause, il convient de tenir compte des dynamiques du marché qui touchent un secteur, des réglementations relatives au changement climatique, en vigueur ou à l'étude, qui l'influencent et de la maturité du secteur en ce qui concerne les efforts entrepris en vue de limiter les émissions de gaz à effet de serre et d'utiliser des technologies d'efficacité énergétique. Pour réussir et parvenir à une solution durable, il y a lieu également d'inciter l'ensemble des participants à s'efforcer d'atteindre des objectifs, notamment en limitant les émissions, en améliorant l'efficacité, en coopérant dans le domaine de la recherche, en partageant les bonnes pratiques, etc. Une taxe carbone peut permettre de réduire les émissions et de récolter des fonds pour la recherche et le développement et l'adaptation de la façon la plus coordonnée et efficace possible.

4.5 *En quoi l'accord de 2015 devrait-il aider à relever le défi de l'adaptation et comment les travaux en cours au titre de la convention devraient-ils être utilisés à cet effet? Comment l'accord de 2015 peut-il favoriser davantage l'intégration de l'adaptation dans tous les domaines d'action pertinents?* En réalité, l'adaptation est assez bien cartographiée et repose, dans une large mesure, sur des programmes existants de gestion des risques. Si l'adaptation n'éliminera pas tous les risques liés aux effets du changement climatique, elle permettra dans une large mesure de les limiter dans de nombreux domaines. Améliorer la capacité d'adaptation nécessitera une analyse plus approfondie, la fixation de priorités, une planification et des actions à tous les niveaux de pouvoir, ainsi

que la participation des populations locales et des entreprises. À juste titre, l'on s'attend à ce que l'adaptation fasse partie des quatre piliers du futur accord de 2015. Plus particulièrement, les entreprises contribueront en effectuant des transferts technologiques et en partageant les meilleures pratiques.

4.6 *Quel devrait être le futur rôle de la convention et en particulier de l'accord de 2015 d'ici à 2030 en ce qui concerne le financement, les mécanismes fondés sur le marché et la technologie? Comment peut-on tirer parti de l'expérience et améliorer les cadres existants?* La convention devrait devenir un organe de coordination pour les principales mesures en matière de climat, surveillant les performances des pays, ainsi que les principaux flux financiers et les transferts technologiques. C'est aux entreprises qu'incombe en grande partie la création et le déploiement de technologies. Grâce au Comité exécutif de la technologie (CET) et au Centre et réseau des technologies climatiques (CRTC), la convention peut fournir une expertise en matière de technologies et garantir aux nations un accès complet aux informations, leur permettant de choisir les technologies les plus appropriées.

4.7 *Comment l'accord de 2015 pourrait-il améliorer encore la transparence et renforcer l'obligation des pays de rendre des comptes sur le plan international? Dans quelle mesure faudra-t-il une normalisation internationale du système de comptabilisation? Comment les parties devraient-elles être tenues de rendre des comptes lorsqu'elles n'honorent pas leurs engagements?* En tout état de cause, le système comptable doit être uniformisé à l'échelle mondiale, peu importe comment, étant donné qu'il est essentiel de disposer d'informations correctes lorsqu'il est question d'argent. Il s'agit également d'un facteur clé pour garantir la responsabilité à l'égard de l'accord de 2015.

4.8 *Comment améliorer le processus de négociation sur le climat des Nations unies de manière à faciliter l'adoption d'un accord général, ambitieux, efficace et équitable en 2015 et à garantir son exécution?* Une large participation des parties prenantes et un processus transparent sont nécessaires si l'on veut garantir la conclusion d'un accord satisfaisant et sa mise en œuvre. Les entreprises

peuvent offrir leur propre expertise dans le cadre des négociations sur le climat, proposant des moyens efficaces pour réduire les émissions ainsi que des solutions en matière de développement durable. La participation de la société civile et de l'ensemble des entreprises peut également permettre de garantir la comparabilité des efforts et des conditions de concurrence équitable. Le nouvel accord mondial de 2015 ne constitue qu'un premier pas vers l'avant; sa mise en œuvre complète dépendra de la société civile dans son ensemble. Le processus et les résultats de la mise en œuvre doivent donc être transparents et convaincants, et gagner ainsi la confiance des citoyens du monde entier.

4.9 *Comment l'UE peut-elle investir au mieux dans des processus et initiatives extérieurs à la convention et soutenir ceux-ci afin de préparer l'adoption d'un accord ambitieux et efficace en 2015?* Le Comité accueille favorablement le débat lancé par la communication de la Commission. Une analyse effectuée par des experts indépendants de l'ensemble des aspects de la politique climatique est indispensable, notamment au vu des changements qui ont bouleversé, et continuent de bouleverser, le paysage géopolitique mondial. Des analyses étant déjà disponibles, il n'est pas nécessaire de partir de zéro. L'on pourrait se baser par exemple sur la lettre adressée au président des États-Unis par ses conseillers scientifiques, qui résume les questions soulevées par le changement climatique. L'expérience de Kyoto et la longueur des négociations des Nations unies soulignent également la nécessité de changer de méthode avant qu'il ne soit trop tard. En outre, les constatations et les recommandations formulées par des organisations d'experts telles que l'Agence internationale de l'énergie (AIE) pourraient être mises en œuvre dans des délais raisonnables. Le rapport de l'AIE intitulé "Redéfinir les contours du débat énergie-climat" offre une approche pragmatique et réaliste. Il énonce quatre politiques de base réalisables, à savoir: améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, de l'industrie et des transports; limiter la construction et l'utilisation des centrales à charbon les moins efficaces; diminuer les émissions de méthane dans la production gazière et pétrolière et accélérer la réduction des subventions à la combustion de combustibles fossiles.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

*Le président
of the du Comité économique et social européen*
Henri MALOSSE

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 – Orientations stratégiques pour le développement durable de l'aquaculture dans l'Union européenne»

COM(2013) 229 final

(2014/C 67/30)

Rapporteur: **José María ESPUNY MOYANO**

Le 29 avril 2013, 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 – Orientations stratégiques pour le développement durable de l'aquaculture dans l'Union européenne"

COM(2013) 229 final.

La section spécialisée "Agriculture, développement rural, environnement", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1^{er} octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 122 voix pour, 3 voix contre et 6 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le CESE considère que l'aquaculture de l'Union européenne peut et doit contribuer de manière efficace à réduire la dépendance, de plus en plus forte, de l'Europe vis-à-vis des importations de produits aquatiques.

1.2 Le CESE recommande à la Commission européenne et aux États membres de promouvoir des mesures ambitieuses afin de rétablir la compétitivité des entreprises aquacoles européennes.

1.3 Le Comité considère que les délais actuels d'octroi d'autorisations administratives aux entreprises aquacoles sont inadmissibles, ces délais dépassant deux voire trois ans dans de nombreux États membres. La rationalisation des procédures administratives et la réduction de leur coût sont essentielles pour garantir la viabilité de l'aquaculture européenne.

1.4 Le CESE souscrit à l'affirmation selon laquelle chaque point de pourcentage de croissance de la consommation de produits aquacoles provenant de l'UE permettrait de créer entre 3000 et 4000 emplois à temps plein, d'autant plus qu'il s'agirait d'emplois qualifiés dans des régions où les alternatives d'emploi sont très rares.

1.5 La mise en œuvre insuffisante des règles en matière d'étiquetage des produits aquatiques, en particulier ceux qui ne sont pas emballés, visant à fournir des informations aux consommateurs dans les points de vente, inquiète le CESE, non seulement parce qu'il s'agit d'une pratique frauduleuse, mais aussi parce qu'elle entraîne une concurrence déloyale

envers les producteurs européens. Dès lors, il invite la Commission et les États membres à prévoir dans les plans stratégiques des mesures efficaces qui remédient à ce problème persistant.

1.6 Le CESE salue l'organisation de campagnes de communication visant à sensibiliser les consommateurs européens aux normes élevées en matière de production et de qualité de l'aquaculture dans l'UE. Ces campagnes devraient pouvoir être financées au moyen du futur Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

1.7 Le Comité invite instamment, une fois de plus, à renforcer les contrôles à l'importation de produits aquatiques dans l'UE afin de garantir leur parfaite traçabilité et le respect des règles.

1.8 Le CESE estime qu'il est primordial de renforcer le financement de projets de recherche, développement et innovation dans le domaine aquacole et de faire en sorte que les États membres et la Commission orientent leurs programmes et plans d'investissement en matière de recherche et d'innovation dans ce domaine vers la réalisation des objectifs fixés dans le document relatif à l'avenir de la plateforme technologique et de l'innovation de l'aquaculture européenne (PTIAE), publié en 2012.

1.9 Il convient de promouvoir et de faciliter la diversification économique de l'aquaculture (par exemple, en offrant des services au tourisme) afin d'ouvrir de nouvelles perspectives pour les producteurs de l'aquaculture, qu'elle soit continentale ou marine et, en particulier aux PME.

1.10 Le CESE souligne l'importance de reconnaître la dimension européenne du conseil consultatif de l'aquaculture (CCA) par rapport à la portée régionale des autres conseils consultatifs. Il estime à cet égard important que les entités participant au CCA (en lien direct avec l'aquaculture) aient une portée européenne ou dans tous les cas supranationale, et que cette dimension se reflète dans la structure et le financement dudit conseil.

1.11 Le Comité fait remarquer que, compte tenu du caractère pluridisciplinaire de l'aquaculture, il importe que la Commission européenne veille à ce que le CCA entretienne une relation directe et prioritaire avec ses directions générales concernées.

1.12 Les premières missions confiées au CCA dans les orientations stratégiques de la Commission européenne étant prévues pour les premiers mois de 2014, le CESE exhorte la Commission européenne et les États membres à éviter tout retard dans la création et le lancement de ce conseil.

2. Contexte

2.1 La réforme en cours de la politique commune de la pêche confère à l'aquaculture un rôle central et accorde à la promotion de cette activité une place prioritaire.

2.2 Dans sa proposition de réforme de la politique commune de la pêche, la Commission européenne suggère de mettre en place, en matière d'aquaculture, une méthode ouverte de coordination avec les États membres. Ce système consistera en un processus volontaire de coopération fondé sur des orientations stratégiques et des plans stratégiques nationaux pluriannuels qui respectent le principe de subsidiarité.

3. Résumé de la proposition de la Commission

3.1 Les orientations stratégiques pour le développement durable de l'aquaculture dans l'Union européenne ont été publiées par la Commission européenne le 29 avril 2013 (COM(2013) 229 final). Bien qu'elles ne soient pas contraignantes, elles constituent néanmoins la base des plans stratégiques nationaux pluriannuels. Elles ont pour objet d'aider les États membres à élaborer leurs propres objectifs nationaux, en tenant compte de leurs situations de départ respectives, des conditions prévalant au niveau national et des dispositions institutionnelles.

3.2 Ces orientations stratégiques sont axées sur quatre domaines prioritaires:

- les procédures administratives;
- la coordination de la planification de l'espace;
- la compétitivité;
- la mise en place de conditions de concurrence équitables.

3.3 Les plans stratégiques nationaux pluriannuels, qu'il incombe à chaque État membre concerné par l'aquaculture d'élaborer, doivent définir des objectifs communs et des indicateurs

pour mesurer les progrès accomplis. Les États membres devront présenter ces plans stratégiques à la Commission européenne d'ici à la fin 2013.

3.4 Ces plans stratégiques nationaux pluriannuels doivent servir à promouvoir la compétitivité du secteur aquacole, à soutenir son développement et l'innovation dans ce domaine, à stimuler l'activité économique, à promouvoir la diversification, à améliorer la qualité de vie dans les régions côtières et rurales, ainsi qu'à garantir des conditions équitables aux opérateurs du secteur de l'aquaculture en ce qui concerne l'accès aux eaux et aux territoires.

3.5 La proposition de réforme de la politique commune de la pêche prévoit la création d'un conseil consultatif de l'aquaculture qui aura pour mission de fournir des recommandations et des suggestions aux institutions européennes sur des questions liées à la gestion de l'aquaculture et de les informer des problèmes qui se posent dans le secteur.

4. Observations générales

4.1 Le marché de l'UE consomme chaque année quelque 13,2 millions de tonnes de produits aquatiques, dont 65 % proviennent d'importations, 25 % sont issus de la pêche extractive de l'UE et seulement 10 % sont issus de l'aquaculture européenne. Le Comité est d'avis que ce déséquilibre n'est pas viable d'un point de vue économique en raison du déficit commercial qu'il entraîne, ni d'un point de vue social, car il restreint les possibilités d'emploi.

4.2 Le CESE apprécie que la Commission ait indiqué que chaque point de pourcentage de la consommation de produits aquacoles provenant de l'UE permettrait de créer entre 3000 et 4000 emplois à temps plein.

4.3 C'est pourquoi le CESE rejoint le Conseil, le Parlement et la Commission européenne sur le fait que l'aquaculture doit constituer l'un des piliers de la stratégie de croissance bleue de l'UE et que son développement peut contribuer à la stratégie Europe 2020. L'aquaculture a le potentiel nécessaire pour stimuler la croissance et l'emploi dans les zones côtières et fluviales de l'UE, où les possibilités de diversification économique sont peu nombreuses.

4.4 Le consommateur européen demande toujours plus de produits aquatiques. Or, l'aquaculture européenne offre des produits de bonne qualité, respectant des critères stricts en matière de durabilité environnementale, de santé animale et de protection de la santé des consommateurs. Selon le CESE, il convient de considérer l'approvisionnement en aliments sûrs, sains et durables dans l'UE comme l'un des principaux défis pour les prochaines décennies.

4.5 En dépit de ces avantages évidents, la production aquacole de l'Union européenne stagne depuis l'année 2000. Cependant, cette même activité enregistre une forte croissance dans d'autres régions du monde qui exportent une partie de leur production vers l'UE.

4.6 Le CESE convient que la législation européenne en matière de santé publique, de protection du consommateur et d'environnement fait partie des valeurs fondamentales de l'UE. Toutefois, cette législation a des répercussions considérables sur les coûts de production des aquaculteurs européens et il est rarement possible de répercuter ces surcoûts sur les prix des produits qui, sur le marché, sont mis en concurrence avec des importations non soumises à ces exigences.

4.7 Le CESE considère que la proposition de la Commission européenne est largement insuffisante si l'on veut rétablir des conditions de concurrence équitables entre les opérateurs économiques de l'Union et ceux des pays tiers. Il est clairement insuffisant de prévoir uniquement des mesures destinées à garantir le niveau de sécurité et de durabilité des produits aquacoles de l'UE et à les communiquer au grand public pour rétablir cet équilibre, et cela ne doit pas dispenser les pouvoirs publics d'exiger, pour les importations, le même niveau de sécurité sanitaire que celui imposé à la production européenne, avec une traçabilité complète "de la ferme à l'assiette".

4.8 Le déséquilibre, au sein du marché de l'UE, entre les conditions de production des produits issus de l'aquaculture européenne et ceux issus de pays tiers puis exportés vers l'UE est, selon le CESE, beaucoup plus complexe qu'une simple question d'information et de décision des consommateurs. Il y a lieu de tenir compte d'autres aspects tels que la réduction des frais administratifs superflus, l'accès à l'espace ou les lacunes des systèmes de traçabilité.

4.9 Dans la pratique, les informations obligatoires qui devraient toujours être fournies aux consommateurs aux points de vente sont souvent incomplètes ou ambiguës; il est donc possible que des produits frais européens soient par exemple remplacés par des produits décongelés importés sans que l'acheteur en soit conscient. Cette situation, qui empêche les consommateurs de réaliser des achats responsables, constitue en outre une concurrence déloyale envers les producteurs de l'UE.

5. Observations particulières

5.1 Le CESE est d'accord avec la Commission sur le fait qu'une coopération étroite entre l'aquaculture et l'industrie de transformation des produits aquatiques peut renforcer la création d'emplois et améliorer la compétitivité dans les deux secteurs.

5.2 Le Comité partage l'avis de la Commission selon lequel il est nécessaire d'améliorer les informations disponibles sur les procédures administratives en ce qui concerne les délais et les coûts relatifs à l'autorisation de nouvelles exploitations aquacoles dans les États membres.

5.3 Comme la Commission, le CESE convient que la mise en œuvre de plans d'aménagement du territoire peut contribuer, dans le domaine de l'aquaculture, à réduire l'incertitude, à faciliter les investissements, à accélérer le développement des entreprises et à promouvoir la création d'emploi.

5.4 Selon le CESE, l'aquaculture continentale ne reçoit pas suffisamment d'attention dans la communication de la Commission européenne, notamment en matière de planification de l'espace.

5.4.1 Le Comité suggère à la Commission européenne d'élargir le thème du séminaire sur les meilleures pratiques qui se tiendra durant l'été 2014 afin d'y intégrer la coordination de la planification de l'espace fluvial (en plus du maritime) et d'aider les États membres à mieux planifier cet aménagement.

5.5 Le CESE reconnaît l'importance de concevoir et de contrôler de manière adéquate la production aquacole afin d'éviter des répercussions néfastes sur l'environnement. Dans le même temps, il rappelle que la gestion sectorielle de l'aquaculture doit suivre une approche écosystémique.

5.6 Le CESE reconnaît l'importance de développer l'aquaculture en coopération étroite avec les secteurs de la recherche et de la science.

5.7 Le Comité souscrit à l'avis de la Commission selon lequel les services environnementaux fournis par l'aquaculture extensive en étangs sont un exemple de situation où l'activité économique peut répondre aux besoins de conservation d'un habitat ou d'une espèce.

5.8 Le CESE salue l'initiative de la Commission visant à aider les administrations nationales et régionales à mettre en œuvre de manière plus efficace et uniforme la législation de l'UE (dans le domaine de l'environnement par exemple).

5.9 Le CESE approuve le rôle du conseil consultatif de l'aquaculture et estime qu'il peut contribuer à atteindre les objectifs des plans stratégiques nationaux et à garantir qu'ils soient mis en œuvre de manière adéquate. Toutefois, il souhaite souligner les caractéristiques qui le distinguent des autres conseils consultatifs: premièrement, son domaine d'action couvre une ressource privée qui appartient aux entreprises aquacoles, contrairement à la pêche, dont les stocks sont des ressources naturelles publiques; deuxièmement, la portée de son action ne se limite pas aux régions, mais concerne l'ensemble de l'Union européenne.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

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 – Infrastructure verte – Renforcer le capital naturel de l'Europe»

COM(2013) 249 final

(2014/C 67/31)

Rapporteur: **M. Adalbert KIENLE**

Le 3 juillet 2013, 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 la:

"Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions "Infrastructure verte – Renforcer le capital naturel de l'Europe"

COM(2013) 249 final

La section spécialisée "Agriculture, développement rural, environnement", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1^{er} octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 134 voix pour et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de la communication de la Commission sur l'infrastructure verte et de sa volonté de promouvoir des projets dans ce domaine au moyen d'une série de mesures.

1.2 Le Comité recommande d'approfondir les enseignements tirés de la mise en œuvre de ces mesures dans la stratégie en faveur de l'infrastructure verte qui a été annoncée par la stratégie en matière de biodiversité à l'horizon 2020.

1.3 Le CESE soutient l'objectif consistant à combiner, dans le cadre des projets en matière d'infrastructure verte, les avantages écologiques, économiques et sociaux. Il s'agit de réaliser, à l'aide de structures paysagères naturelles, semi-naturelles, exploitées ou urbaines, une infrastructure qui contribue à la préservation de la biodiversité et d'autres facteurs environnementaux, tout en offrant des prestations financièrement avantageuses et durables pour la société. À la différence de Natura 2000, la promotion de l'infrastructure verte ne fait pas l'objet d'un instrument juridique; l'initiative en matière d'infrastructure verte n'a pas pour objectif de créer un réseau de protection de la nature supplémentaire par rapport à Natura 2000.

1.4 Le CESE constate que les projets en matière d'infrastructure verte relèvent essentiellement de la responsabilité des États membres, en particulier des acteurs de la planification régionale et locale. L'UE doit avant tout jouer un rôle de soutien dans la promotion de l'infrastructure verte. En particulier, il convient d'intégrer la notion d'infrastructure verte de manière efficace et sans délai dans des domaines d'action tels que l'agriculture, la foresterie, la nature, l'eau, la mer et la pêche, la politique régionale et de cohésion, l'urbanisme, le climat, les transports et l'énergie, la prévention des catastrophes naturelles et l'utilisation des terres ainsi que dans les instruments de financement correspondants de l'UE.

1.5 L'UE doit assumer la responsabilité directe des projets en matière d'infrastructure verte d'envergure européenne. Le CESE soutient la proposition consistant à créer, sur le modèle des réseaux transeuropéens de transport, d'énergie et de télécommunication, un réseau transeuropéen RTE-V pour le financement de l'infrastructure verte, assorti d'une liste de projets cartographiés d'envergure européenne.

1.6 Les principaux acteurs des projets en matière d'infrastructure verte menés au niveau local et régional sont les responsables de la planification régionale et locale, les villes et les communes, les promoteurs de projets d'infrastructures dans des secteurs tels que la construction de routes, de voies ferrées, d'ouvrages hydrauliques et de systèmes de protection contre les inondations, les agriculteurs et les sylviculteurs, les entrepreneurs et maîtres d'ouvrage, les organisations de la société civile actives dans le domaine de la protection de l'environnement et les syndicats. Il convient de renforcer ces acteurs, car il est essentiel pour la réussite des projets concernés qu'ils soient initiés, acceptés et portés par lesdits acteurs.

1.7 Le CESE juge indispensable d'accorder à la participation précoce de la société civile aux projets en matière d'infrastructure verte sensiblement plus d'attention que ne le fait la communication de la Commission. Des processus de planification prévoyant une participation précoce des citoyens et des organisations de la société civile revêtent en effet une importance cruciale.

1.8 À cet égard, il convient de prendre en compte le fait que les projets en matière d'infrastructure verte sont également susceptibles de susciter des conflits entre les intérêts légitimes des différents participants et qu'il faut dès lors prévoir des mécanismes adéquats de résolution des conflits afin de garantir un équilibre entre les différents intérêts et d'optimiser les projets. S'ils sont correctement menés, les projets en matière

d'infrastructure verte peuvent contribuer à désamorcer ou surmonter les traditionnels conflits entre protection et utilisation de l'environnement. Le CESE souligne qu'il convient de créer des incitants suffisants pour mobiliser les investissements privés requis.

2. Introduction

2.1 Compte tenu de la valeur intrinsèque de la biodiversité et des services rendus par celle-ci en tant que capital naturel, sa préservation et sa restauration revêtent une importance essentielle pour le bien-être humain, la prospérité économique et des conditions de vie décentes. Dans sa stratégie en matière de biodiversité à l'horizon 2020 ⁽¹⁾, la Commission européenne s'est donc donné pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020 et de les restaurer dans toute la mesure du possible. En particulier, l'infrastructure verte doit être promue grâce à une stratégie européenne en la matière.

2.2 La communication de la Commission européenne du 6 mai 2013 intitulée "Infrastructure verte - Renforcer le capital naturel de l'Europe" se concentre sur les priorités suivantes:

- la promotion de l'infrastructure verte dans les principaux domaines d'action tels que l'agriculture, la foresterie, la nature, l'eau, la mer et la pêche, la politique régionale et de cohésion, la mitigation des changements climatiques et l'adaptation à ces changements, les transports, l'énergie, la prévention des catastrophes naturelles et l'utilisation des terres, au moyen de la publication d'orientations visant à intégrer la notion d'infrastructure verte dans la mise en œuvre de ces politiques de 2014 à 2020;
- l'amélioration de la recherche en matière d'infrastructure verte, des données et du socle de connaissances et la promotion de technologies innovantes;
- l'amélioration de l'accès au financement pour les projets d'infrastructure verte par la mise en place d'ici à 2014, en collaboration avec la Banque européenne d'investissement, d'un mécanisme de financement spécifique de l'UE visant à soutenir les projets d'infrastructure verte;
- le soutien aux projets d'infrastructure verte au niveau de l'UE - d'ici à la fin de 2015, la Commission examinera la possibilité de créer un réseau de projets en matière d'infrastructure verte d'envergure européenne dans le cadre d'une initiative RTE-V.

2.3 Dans son avis du 26 octobre 2011 ⁽²⁾ sur la stratégie pour la biodiversité, le CESE avait favorablement accueilli le principe d'une telle stratégie, tout en déplorant le fait que les causes de l'échec des objectifs poursuivis en matière de biodiversité n'aient pas été analysées. En particulier, l'absence de volonté politique de la part des États membres empêche la mise en œuvre effective de ces objectifs.

3. Observations générales

3.1 Dans "Green Infrastructure. A Landscape Approach" (Infrastructure verte. Une approche fondée sur le paysage), David Rose définit clairement ce qu'est l'infrastructure verte: "L'on entend par infrastructures vertes des éléments qui relient

les environnements naturels et bâtis et rendent les villes plus agréables à vivre; il s'agit par exemple des parcs, sentiers, toits et rues végétaux et des arbres plantés dans l'espace urbain. Au niveau régional, l'infrastructure verte comprend le réseau constitué par les espaces naturels, les espaces verts, les chemins végétaux, les surfaces cultivables (forestières et agricoles) et d'autres éléments qui offrent de multiples avantages pour la santé et le bien-être des populations et des écosystèmes, (...)".

3.2 Parmi les exemples d'infrastructure verte, l'on peut notamment citer:

- la création ou le maintien de plaines inondables naturelles: alors qu'une digue se borne à prévenir les inondations, les plaines inondables filtrent en plus l'eau, préservent la nappe phréatique, offrent des possibilités d'activités récréatives, capturent le CO₂, fournissent du bois de construction et contribuent à la mise en réseau d'habitats naturels.
- Les forêts qui présentent une combinaison intéressante concernant la variété, l'âge et la structure des essences, absorbent de grandes quantités d'eau et protègent les sols, préviennent les inondations et les glissements de terrain ou atténuent leurs conséquences.
- L'infrastructure verte en tant que partie intégrante du développement de zones d'habitat: des parcs, allées et sentiers de promenade bien conçus ainsi que les toits et murs végétaux améliorent à moindre coût le climat urbain et renforcent d'une manière générale la qualité de vie en ville. En outre, ils contribuent à la biodiversité et à la lutte contre le changement climatique.

3.3 82 % des terres de l'UE se situent en dehors du réseau Natura 2000. Il est donc évident que la préservation et la restauration de la biodiversité grâce à la promotion de l'infrastructure verte, y compris en dehors de Natura 2000, sont indispensables pour la viabilité du réseau de zones protégées ainsi que pour la fourniture de services écosystémiques en général. À la différence de Natura 2000, la promotion de l'infrastructure verte ne fait pas l'objet d'un instrument juridique. Elle ne saurait dès lors remplacer la mise en œuvre de Natura 2000 mais elle s'y ajoute et la complète. Par ailleurs, l'initiative en matière d'infrastructure verte n'a pas pour but de créer un réseau de protection de la nature supplémentaire par rapport à Natura 2000. Le CESE plaide pour que les initiatives en matière d'infrastructure verte servent aussi plus particulièrement à promouvoir la protection collaborative de la nature et de l'environnement et pour qu'elles soient clairement encouragées dans tous les États membres.

3.4 Le CESE souligne qu'il est urgent de faire participer la société civile activement et à un stade précoce aux projets en matière d'infrastructure verte, comme le prévoit du reste la convention d'Aarhus sur la participation du public en matière d'environnement. Nombre d'exemples montrent à quel point le succès d'un projet dépend de son approbation ou de son rejet par la société civile. C'est la raison pour laquelle la stratégie de la Commission européenne devrait accorder une place beaucoup plus importante à l'approche ascendante ainsi qu'à l'établissement de partenariats avec les parties prenantes des collectivités locales, les promoteurs de projets d'infrastructures, les acteurs concernés de la vie économique et des organisations syndicales, des secteurs de l'agriculture et de la foresterie, de la gestion de l'eau et de la protection des côtes ainsi que des ONG actives dans le secteur de la protection de l'environnement.

⁽¹⁾ COM(2011) 244 final.

⁽²⁾ Avis du CESE "Stratégie de l'UE pour la biodiversité à l'horizon 2020" JO C 24 du 28.1.2012, pp. 111-116

3.5 Le CESE regrette que la communication de la Commission sur l'infrastructure verte ne constitue pas la stratégie européenne en matière d'infrastructure verte qui avait été annoncée par la stratégie de l'UE en matière de biodiversité à l'horizon 2020. Le CESE se félicite néanmoins des actions annoncées dans la communication qu'il considère comme un pas dans la bonne direction. Les enseignements tirés de la mise en œuvre de ces mesures devraient être utilisés pour élaborer une stratégie de promotion de l'infrastructure verte.

3.6 Le CESE juge nécessaire de fixer davantage de priorités que ne le fait la communication de la Commission concernant la mise en œuvre de l'infrastructure verte. Tout comme la stratégie en faveur de la biodiversité, la communication à l'examen ne comporte pas non plus une analyse claire des raisons pour lesquelles l'infrastructure verte n'a pas été suffisamment déployée. Les orientations techniques prévues et l'amélioration de l'information et du socle de connaissances ne suffiront pas à pallier le manque de volonté politique affiché par certains États membres quant à la mise en œuvre de ces dispositions. De l'avis du CESE, pour être efficace, une stratégie en matière d'infrastructure verte doit prévoir un contrôle contraignant, une analyse critique des mesures prises dans les États membres ainsi que, le cas échéant, des mesures de suivi ciblées pour soutenir les États membres ou les régions qui présentent clairement des lacunes en la matière.

4. Observations particulières

4.1 *Le rôle de l'Union européenne dans la promotion de l'infrastructure verte*

4.1.1 Les projets en matière d'infrastructure verte relèvent essentiellement de la responsabilité des États membres, en particulier des acteurs de la planification régionale et locale. À cet égard, l'UE doit avant tout jouer un rôle de soutien en sensibilisant le grand public au concept d'infrastructure verte et en fournissant, comme le prévoit la communication de la Commission, un socle d'informations et de connaissances approprié et facilement accessible. En outre, les instruments de financement de l'UE ont une influence considérable sur la planification régionale et locale, de sorte qu'une priorité élevée doit être accordée à l'intégration de la notion d'infrastructure verte dans ces instruments.

4.1.2 L'UE doit assumer la responsabilité directe de certains projets en matière d'infrastructure verte d'envergure européenne. Ces projets concernent généralement des unités paysagères transfrontalières comme les chaînes de montagnes, les fleuves ou les forêts. La communication mentionne la "ceinture verte" européenne comme l'un des exemples réussis de ce type de projets. Une attention particulière devrait également être accordée aux vallées fluviales transfrontalières comme base d'une infrastructure verte européenne. En particulier dans le cas de fleuves comme le Danube ou l'Elbe, qui ont causé cette année encore de sérieux dégâts en raison d'inondations, les projets en matière d'infrastructure verte peuvent contribuer à conjuguer amélioration de la protection contre les inondations, préservation des zones aquatiques sensibles et importantes pour la biodiversité à l'échelle européenne et développement économique et touristique.

4.1.3 Le CESE est favorable à la promotion d'un réseau européen de projets d'infrastructure verte d'envergure européenne conçu de manière stratégique, assorti d'une liste cartographiée des projets. Il convient d'accorder à ce projet, qui serait réalisé sous la forme d'une initiative RTE-V, la même importance

qu'aux initiatives européennes en matière d'infrastructures de transport, d'énergie et de télécommunication.

4.2 *Diffusion du concept d'infrastructure verte*

De l'avis du CESE, l'une des principales raisons de la diffusion et de la promotion insuffisantes de l'infrastructure verte tient au manque de connaissance de ce concept et de ses avantages pratiques, y compris la réduction éventuelle des coûts. Aussi la Commission s'efforce-t-elle à juste titre de sensibiliser davantage à l'infrastructure verte d'importants acteurs concernés, de promouvoir l'échange d'informations sur les bonnes pratiques et d'améliorer le socle des connaissances en la matière. Les médias sociaux en particulier constituent une plateforme utile à cet égard. Le CESE considère que ce travail de sensibilisation passe nécessairement par l'utilisation d'une définition de l'infrastructure verte qui soit claire et compréhensible pour le grand public. Or la définition donnée par la Commission ne répond pas à ce critère⁽³⁾.

4.3 *Prise en compte des spécificités de chaque État membre*

4.3.1 S'agissant des zones naturelles, semi-naturelles ou urbaines disponibles, la situation varie sensiblement au sein des différents États membres et régions. Si dans certaines régions et villes à forte densité de population une grande partie des terres est utilisée pour l'infrastructure grise, d'autres régions disposent d'importantes surfaces à l'état naturel. Les mesures européennes visant à favoriser l'infrastructure verte doivent établir une distinction entre les régions dans lesquelles il faut créer une nouvelle infrastructure verte et d'autres régions dans lesquelles la priorité consiste plutôt à maintenir et préserver les paysages.

4.4 *Intégration dans les domaines politiques clés et leurs instruments de financement*

4.4.1 La communication accorde à juste titre la priorité absolue à l'intégration effective des aspects liés à l'infrastructure verte dans un large éventail de domaines d'action.

4.4.2 Le CESE se félicite de l'élaboration d'orientations techniques assorties de principes et de conditions-cadres concernant l'intégration des aspects liés à l'infrastructure verte dans la politique régionale et de cohésion, la politique en matière de climat et d'environnement, la politique de santé et des consommateurs ainsi que la politique agricole commune, y compris les mécanismes de financement qui en font partie. Ces orientations devraient être publiées rapidement, afin que les États membres, qui travaillent déjà à la définition des plans opérationnels, puissent les appliquer pendant la période de programmation 2014-2020.

4.4.3 L'infrastructure verte dépend non seulement d'investissements publics mais aussi d'investissements privés. Le CESE souligne qu'il convient de créer des incitants suffisants pour mobiliser les investissements privés dans l'infrastructure verte. Il accueille favorablement le projet relatif à la création d'un mécanisme de financement européen spécifique avec la BEI.

4.5 *Participation effective de la société civile à la planification régionale et locale*

4.5.1 Si la nécessité de l'intégration de l'infrastructure verte dans l'aménagement régional du territoire et dans la planification locale est bien reconnue dans la communication, le CESE

⁽³⁾ COM(2013) 249 final, p. 3.

déplore qu'aucune mesure concrète ne soit prévue à cet égard dans le plan d'action. Sur le terrain, l'aménagement du territoire et des paysages et le plan d'urbanisme ont une incidence déterminante sur la mise en œuvre de l'infrastructure verte, mais le niveau européen ne peut exercer qu'une influence limitée sur ces aspects compte tenu du principe de subsidiarité.

4.5.2 Le CESE demande que l'on garantisse en particulier la participation précoce des acteurs de la société civile locale et régionale sans lesquels les projets en matière d'infrastructure verte ne pourront pas être réalisés ou faute de l'acceptation desquels ils échoueront. Il est dès lors impératif de prévoir des processus de planification participatifs qui confèrent un rôle actif et d'organisation à ces acteurs. À cet égard, il convient de tenir compte du fait que les décisions en matière d'infrastructure verte ne se traduisent pas seulement par des situations avantageuses pour tous mais que certains acteurs concernés doivent aussi le cas échéant accepter un certain nombre d'inconvénients (p.ex. lorsque le maintien d'une infrastructure verte sur les berges ou les côtes entraîne une interdiction de bâtir). Les conflits d'objectifs liés au désir de développer des utilisations concurrentes (par exemple production de denrées alimentaires, urbanisation et infrastructures, connectivité des biotopes, biodiversité) doivent être abordés clairement et des solutions proposées.

4.6 L'infrastructure verte dans les environnements urbains

4.6.1 Le CESE considère que les espaces urbains offrent un potentiel énorme pour les mesures en matière d'infrastructure verte. Celles-ci sont en effet source de bénéfices pour la santé, améliorent le climat urbain, créent des emplois et rendent les villes plus attrayantes. C'est précisément en ville qu'il importe d'améliorer la sensibilisation à l'égard des solutions en matière d'infrastructure verte, à commencer par les écoles, et de renforcer la coopération active de la société civile. Le CESE considère que l'intérêt manifeste que suscitent actuellement l'horticulture et l'agriculture urbaines constitue un signal fort quant à la volonté de nombre de citoyens de contribuer personnellement au maintien d'écosystèmes intacts et de tester de nouvelles formes de communauté et de solidarité.

4.7 Intégration dans l'agriculture et le développement rural

4.7.1 La nature et l'ampleur de l'intégration de l'infrastructure verte dépendent dans une large mesure des résultats de la politique agricole commune (PAC) et du cadre financier pluriannuel pour 2014-2020. Des accords politiques ont été conclus dans ces deux secteurs. Le CESE s'est prononcé à maintes reprises en faveur d'une agriculture multifonctionnelle et de paiements

directs fonctionnels. Dans le but de donner une orientation plus respectueuse de l'environnement à l'agriculture européenne, la réforme de la PAC, qui est sur le point d'être lancée, conditionnera notamment l'octroi des paiements directs au respect de normes environnementales plus sévères et à l'identification de terres à destination écologique. Le CESE examinera en détail les décisions relatives à la réforme de la PAC et les comparera avec ses propres positions.

4.7.2 Le CESE s'attend à ce que des services supplémentaires soient fournis en matière de connectivité écologique dans le cadre du Fonds agricole européen pour le développement durable et en particulier des mesures agroenvironnementales. Le CESE a souligné à maintes reprises que la majorité des agriculteurs et sylviculteurs ont une attitude favorable à la protection de la nature et des biotopes. Nombre de projets-modèles montrent parfaitement qu'une coopération menée en partenariat débouche sur des réalisations positives. Le CESE propose que les surfaces agricoles exploitées de manière extensive mais aussi intensive dans le respect des ressources soient intégrées dans les projets en matière d'infrastructure verte. À cet égard, il convient de privilégier les mesures volontaires, intégrées à la production. De même, il y a lieu de prendre en compte les possibilités qu'offre l'infrastructure verte pour le développement rural sur le plan social et démographique.

4.8 Lien entre l'infrastructure verte et d'autres domaines de politique

4.8.1 **La gestion intégrée des eaux et des côtes** devrait exploiter le potentiel de l'infrastructure verte aussi efficacement que possible ⁽⁴⁾.

4.8.2 La dégradation des écosystèmes au sein de l'UE résulte principalement de l'occupation croissante des sols, de leur fragmentation et de leur exploitation plus intensive. L'infrastructure verte peut lutter contre cette évolution. Elle devrait être appuyée par la prise de mesures renforcées dans le cadre de la **politique européenne de protection des sols**, y compris des mesures législatives, afin de réduire l'utilisation de ceux-ci ⁽⁵⁾.

4.8.3 L'infrastructure verte fait office de puits de carbone, notamment en protégeant les sols naturels. Au regard de l'objectif général de la **politique climatique** consistant à convertir l'économie européenne en une économie pauvre en carbone et en bioéconomie, le bon fonctionnement des écosystèmes est d'autant plus important. Les multiples avantages de l'infrastructure verte devraient être pris en compte dans les stratégies des États membres en matière d'adaptation au changement climatique.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ Avis du CESE sur le thème "Planification de l'espace maritime et gestion intégrée des zones côtières" (pas encore publié au JO).

⁽⁵⁾ Avis du CESE sur le "7^e programme d'action pour l'environnement (paragraphe 4.2.2) JO C 161 du 6.6.2013, pp. 77-81.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 302/2009 du Conseil relatif à un plan pluriannuel de reconstitution des stocks de thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée»

COM(2013) 250 final — 2013/133 (COD)

(2014/C 67/32)

Rapporteur: **M. Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Le Parlement européen, le 12 mai 2013, et la Commission européenne, le 28 mai 2013, ont décidé, conformément à l'article 43, paragraphe 2, et 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 Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 302/2009 du Conseil relatif à un plan pluriannuel de reconstitution des stocks de thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée"

COM(2013) 0250 final – 2013/0133 (COD).

La section spécialisée "Agriculture, développement rural et environnement", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1^{er} octobre 2013.

Lors de sa ...^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 137 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de la modification du règlement (CE) n° 302/2009 à l'examen car elle témoigne de l'obtention de résultats tangibles s'agissant de la reconstitution des stocks de thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée.

1.2 Le Comité exhorte à nouveau la Commission européenne à appliquer ce règlement avec la plus grande rigueur à tous les États membres et parties contractantes à la CICTA.

1.3 Le Comité réitère sa reconnaissance à l'égard des efforts accomplis ces dernières années par la Commission européenne, les États membres et les pêcheurs afin de se conformer au plan exigeant de reconstitution pluriannuelle des stocks. Il est bien conscient des conséquences sociales et économiques qui en découlent, dont il y a lieu de tenir compte.

1.4 Le CESE invite la Commission et les États membres à intensifier leurs activités d'information et à sensibiliser l'opinion publique à la situation réelle du thon rouge et des résultats de l'application du plan de reconstitution des stocks.

1.5 Le CESE estime, que pour garantir la reconstitution des stocks de thon rouge, il est indispensable de préciser explicitement, à la suite du paragraphe 6 de l'article 7, quels sont les engins de pêche dont l'emploi est autorisé durant toute l'année.

2. Introduction

2.1 Le présent avis résulte de la proposition COM(2013) 250, laquelle modifie à nouveau le règlement (CE) n° 302/2009 du Conseil relatif à un plan pluriannuel de reconstitution des stocks de thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée.

2.2 Le thon rouge est l'une des espèces les plus importantes parmi celles qui sont réglementées par la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) et l'Union est partie contractante de la convention CICTA.

2.3 La CICTA a lancé en 2006 un plan de reconstitution des stocks de thon rouge qui a donné lieu au règlement (CE) n° 1559/2007 établissant initialement un plan pluriannuel de reconstitution des stocks de thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée.

2.4 Ce règlement (CE) n° 1559/2007 a été abrogé par le règlement (CE) n° 302/2009 à la suite de la recommandation 08-05 de la CICTA adoptée lors de sa 16^e réunion extraordinaire de 2008 en vue de l'établissement d'un nouveau plan de reconstitution des stocks de thon rouge.

2.5 Lors de sa 17^e réunion extraordinaire de 2010, la CICTA a adopté la recommandation 10-04 portant modification du plan antérieur de reconstitution des stocks. Elle établit une réduction supplémentaire du total admissible des captures et renforce les mesures visant à diminuer la capacité de pêche et à accroître le contrôle des activités de pêche. En conséquence de cela, le règlement (CE) n° 302/2009 du Conseil a été modifié par le règlement (UE) n° 500/2012 afin de mettre en œuvre ces mesures internationales de conservation au niveau de l'Union.

2.6 S'agissant des deux premiers règlements tout comme de cette dernière modification, le Comité économique et social européen a émis des avis favorables aux propositions de la Commission européenne, reconnaissant les efforts accomplis par les États membres et les pêcheurs afin de se conformer au plan exigeant de reconstitution des stocks de thon rouge établi par la CICTA, et plaidant pour la continuité de la recherche scientifique.

3. Contexte scientifique

3.1 Depuis la 16^e réunion extraordinaire de 2008 de la CICTA, l'on constate une reconstitution de la biomasse de thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée.

3.2 Le comité permanent pour la recherche et les statistiques (SCRS), comité scientifique consultatif de la CICTA, précise notamment ce qui suit dans son rapport 2012 ⁽¹⁾:

3.2.1 Des limites de capture sont mises en place pour l'unité de gestion de l'Atlantique Est et de la Méditerranée depuis 1998. En 2002, la Commission a établi le total de prises admissibles (TAC) pour le thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée à 32 000 t pour les années de 2003 à 2006 et à 29 500 t et 28 500 t pour 2007 et 2008 respectivement. Par la suite, des TAC ont été établis pour 2009, 2010 et 2011 à 22 000 t, 19 950 t et 18 500 t, respectivement. Toutefois, le TAC de 2010 a été révisé et fixé à 13 500 t, et un cadre a été établi pour fixer les futurs TAC (à partir de 2011) à des niveaux permettant le rétablissement du stock jusqu'à une biomasse correspondant à la production maximale équilibrée (PME) entre 2010 et 2022 avec une probabilité d'au moins 60 %. Le TAC au titre de 2011 et de 2012 avait été fixé à 12 900 t.

3.2.2 En fait, la recommandation 10-04 de la CICTA (2010) a dynamisé la reconstitution des stocks de thon rouge car, parallèlement à l'établissement d'une réduction supplémentaire du total admissible des captures (TAC), fixé à 12 900 tonnes pour 2011 et 2012, elle a eu un impact déterminant sur le plan de la diminution de la capacité de pêche et des mesures de contrôle, provoquant une diminution marquée du nombre des navires de pêche et résultant en un contrôle effectif des captures réalisées par ceux-ci.

3.2.3 Même s'il convient de traiter avec prudence les estimations de prise en utilisant des mesures de capacité, selon l'interprétation du SCRS, une baisse importante de la prise a eu lieu dans l'Atlantique Est et en Méditerranée en raison de la mise en œuvre du programme de reconstitution des stocks ainsi que par le biais du suivi et des contrôles d'application.

3.2.4 En outre, une abondance plus élevée ou une concentration plus importante de petits thons rouges dans le Nord-Ouest de la Méditerranée détectée par les prospections aériennes pourrait refléter les résultats positifs de la réglementation visant à accroître la taille minimale. Les dernières recommandations ont également donné lieu à un recrutement accru de la biomasse du stock reproducteur engendré par un accroissement de la survie des juvéniles.

3.2.5 La mise en œuvre de réglementations récentes et de recommandations antérieures a clairement entraîné une réduction des taux de capture et de mortalité par pêche. Tous les indices de CPUE (capture par unité d'effort) présentaient des tendances à la hausse au cours des dernières années. Le

Comité observe que le maintien des prises au TAC actuel (12 900 t) ou au niveau du TAC de 2010 (13 500 t) conformément au programme actuel de gestion permettra probablement au stock d'augmenter pendant cette période et est conforme au but d'atteindre la mortalité et la biomasse correspondant à la production maximale équilibrée d'ici à 2022 inclus, avec une probabilité d'au moins 60 %.

3.3 Le CESE se félicite du rapport du SCRS, qui montre une tendance claire à la reconstitution des stocks de thon rouge, celui-ci ayant résolument appuyé toutes les propositions législatives que la Commission européenne lui a soumises quant au plan pluriannuel de reconstitution des stocks de thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée.

4. Modifications de la recommandation de la CICTA

4.1 En 2012, la CICTA a adopté une nouvelle recommandation (12-03) modifiant le plan pluriannuel de reconstitution des stocks de thon rouge d'une durée de 15 ans (2007-2022).

4.2 Cette recommandation porte le TAC à 13 500 tonnes annuelles à partir de 2013 et pour les années suivantes, jusqu'à ce que le TAC soit modifié après avis du SCRS. Sur ces 13 500 tonnes, 7 548,06 sont attribuées à l'Union européenne. Cela revient à dire que, après plusieurs années de réduction des TAC et les nombreux efforts visant à reconstituer les stocks de thon rouge, la tendance s'est inversée cette année et le TAC a été augmenté de 600 tonnes à la suite des recommandations scientifiques.

4.3 Afin de mieux adapter les campagnes de pêche à l'activité des flottes, la recommandation prévoit de modifier les campagnes de pêche, qui sont désormais définies comme des périodes d'autorisation de la pêche par opposition aux périodes d'interdiction de la pêche mentionnées dans les précédentes recommandations de la CICTA.

4.4 En outre, les dates effectives auxquelles la pêche est autorisée pour les senneurs à senne coulissante, les canneurs à appât et les ligneurs à lignes de traîne ont été modifiées.

4.5 Enfin, pour éviter toute incertitude concernant les engins qui ne sont soumis à aucune règle spécifique relative aux campagnes de pêche, il a été nécessaire d'introduire une disposition permettant explicitement à tous les autres engins de pêcher pendant toute l'année.

4.6 S'agissant de la répartition des quotas assignés à l'Union européenne dans les eaux relevant de la CICTA pour 2013, le Conseil a déjà arrêté dans le règlement relatif aux TAC et aux quotas leur distribution entre chaque État membre, et que la campagne de pêche des senneurs à senne coulissante aura lieu du 26 mai 2013 au 24 juin 2013, afin de laisser aux États membres un délai suffisant pour la planification.

⁽¹⁾ http://www.iccat.es/Documents/SCRS/ExecSum/BFT_FR.pdf

4.7 Le CESE considère que toutes les modifications contenues dans la recommandation 12-03 de la CICTA sont logiques. Il félicite la Commission européenne, les États membres et les pêcheurs de leur engagement en vue de la réalisation de ce plan pluriannuel de reconstitution des stocks de thon rouge et invite la Commission européenne à poursuivre les efforts qu'elle déploie.

5. Modification du règlement (CE) n° 302/2009

5.1 Eu égard à tout ce qui est exposé ci-dessus, la proposition de règlement modifie l'article 7 du règlement (CE) n° 302/2009 en fixant les périodes de pêche de chacun des types de navires autorisés à pêcher le thon rouge;

5.2 L'article 7 est libellé comme suit:

"Campagnes de pêche

- 1) La pêche du thon rouge par les grands palangriers pélagiques de capture de plus de 24 mètres est autorisée dans l'Atlantique Est et la Méditerranée au cours de la période comprise entre le 1er janvier et le 31 mai, sauf dans la zone délimitée à l'ouest de 10° O et au nord de 42° N, où elle est autorisée du 1^{er} août au 31 janvier.
- 2) La pêche du thon rouge à la senne coulissante est autorisée dans l'Atlantique Est et la Méditerranée au cours de la période comprise entre le 26 mai et le 24 juin.
- 3) La pêche du thon rouge par des canneurs à appât et des ligneurs à lignes de traîne est autorisée dans l'Atlantique Est et la Méditerranée au cours de la période comprise entre le 1er juillet et le 31 octobre.
- 4) La pêche du thon rouge par des chalutiers pélagiques est autorisée dans l'Atlantique Est au cours de la période comprise entre le 16 juin et le 14 octobre.
- 5) La pêche sportive et de loisir du thon rouge est autorisée dans l'Atlantique Est et la Méditerranée du 16 juin au 14 octobre.
- 6) La pêche du thon rouge par des engins autres que ceux mentionnés aux paragraphes 1 à 5 est autorisée tout au long de l'année".

5.3 Le CESE estime que cette modification du règlement (CE) n° 302/2009 est logique et il y souscrit, dès lors que l'article 7 tel que modifié fait plus clairement référence aux "périodes

d'autorisation de la pêche" par opposition aux "périodes d'interdiction de la pêche" mentionnées dans le libellé antérieur de l'article, de même qu'il modifie en les adaptant les dates effectives auxquelles la pêche est autorisée pour les senneurs à senne coulissante, les canneurs à appât et les ligneurs à lignes de traîne et qu'il spécifie que les engins qui ne sont soumis à aucune règle spécifique relative aux campagnes de pêche peuvent être utilisés pendant toute l'année. En ce sens, le Comité juge approprié d'ajouter dans le paragraphe 6 de l'article 7 les termes suivants "conformément aux mesures de conservation et de gestion stipulées dans la recommandation 12-03".

5.4 En relation avec l'autorisation évoquée plus haut, le CESE estime que, pour garantir la reconstitution des stocks de thon rouge, il est indispensable de préciser explicitement, à la suite du paragraphe 6 de l'article 7, quels sont les engins de pêche dont l'emploi est autorisé durant toute l'année.

6. Observations générales

6.1 Le CESE accueille avec satisfaction la modification du règlement (CE) n° 302/2009 à l'examen, car elle démontre que les applications et les modifications introduites chaque année ont donné, durant les six premières années du plan pluriannuel d'une durée de quinze ans, des résultats tangibles s'agissant de la reconstitution des stocks de thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée.

6.2 Le Comité exhorte à nouveau la Commission européenne à appliquer ce règlement avec la plus grande rigueur à tous les États membres et parties contractantes à la CICTA.

6.3 Le Comité réitère sa reconnaissance à l'égard des efforts accomplis ces dernières années par la Commission européenne, les États membres et les pêcheurs afin de se conformer au plan exigeant de reconstitution pluriannuelle des stocks. Il est bien conscient des conséquences sociales et économiques qui en découlent, dont il y a lieu de tenir compte.

6.4 Le Comité salue en particulier le travail mené par les institutions scientifiques, tant des États membres que des parties à la Convention, de la Commission européenne et de la CICTA elle-même, en vue de permettre la progression rigoureuse du plan pluriannuel de reconstitution des stocks de thon rouge. De même, il entend étendre sa reconnaissance à l'Agence européenne de contrôle des pêches.

6.5 Enfin, le CESE invite la Commission et les États membres à intensifier leurs activités d'information et à sensibiliser l'opinion publique à la situation réelle du thon rouge et des résultats de l'application du plan de reconstitution des stocks.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

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 — Stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique»

COM(2013) 216 final

(2014/C 67/33)

Rapporteuse: **M^{me} Isabel CAÑO AGUILAR**

Le 16 avril 2013, 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 — Stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique"

COM(2013) 216 final.

La section spécialisée "Agriculture, développement rural, environnement", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1^{er} octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 134 voix pour, 1 voix contre et 8 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE appuie la stratégie d'adaptation au changement climatique proposée par la Commission, tout en soulignant le caractère prioritaire et essentiel des politiques d'atténuation, compte tenu des effets négatifs du changement climatique déjà constatés en Europe.

1.2 Dans la mise en œuvre du nouveau plan d'adaptation, il faudra tenir compte du fait que les dommages causés aux personnes, à l'économie et à l'environnement risquent d'être supérieurs aux prévisions initiales, étant donné l'augmentation des températures en Europe et la possibilité d'une accélération des phénomènes extrêmes.

1.3 Il convient que la stratégie d'adaptation comprenne des mesures spécifiques pour les zones urbaines – dans lesquelles vivent les trois quarts de la population européenne – et pour les zones rurales, qui sont particulièrement sensibles aux variations du climat.

1.4 Alors qu'il est crucial que les États membres entreprennent des actions, force est de constater que, depuis la publication du livre blanc en 2009, certains domaines ont enregistré peu de progrès. La Commission, en application des compétences que lui confère le TFUE, doit envisager la nécessité de jouer un rôle plus actif.

1.5 Le CESE estime très important que le cadre financier pluriannuel (CFP) consacre 20 % du montant total du budget aux actions ayant trait au climat. Le montant de 192 milliards d'euros prévu à cette fin représente une augmentation importante.

1.6 Tant la nouvelle stratégie d'adaptation que le CFP nécessitent d'importants progrès en matière d'intégration des différentes politiques et instruments financiers de l'Union.

1.7 La proposition de la Commission devrait présenter un panorama financier plus large, incluant également les contributions indispensables que devront apporter les États membres, les entreprises et les familles.

1.8 Le Comité invite instamment les États membres qui ne l'ont pas encore fait à agir rapidement pour élaborer et mettre en œuvre avec rigueur des stratégies nationales d'adaptation.

1.9 Dans les observations formulées dans le présent avis, le CESE marque globalement son accord avec les actions proposées par la Commission.

1.10 Le CESE suggère de mener des études spécifiques sur les changements structurels que nécessitera la stratégie d'adaptation dans certaines politiques et dans la production de biens et services, en tenant compte – entre autres – des incidences sur l'emploi, l'industrie, le secteur de la construction et la RDI.

2. Contenu de la communication

2.1 Le livre blanc sur l'adaptation au changement climatique de 2009 ⁽¹⁾ proposait un plan d'action en deux phases, dont la première (2009-2012) consistait en une stratégie d'adaptation fondée sur 33 mesures.

⁽¹⁾ COM(2009) 147 final.

2.2 La communication à l'examen se réfère à une seconde phase, centrée autour de trois objectifs:

- favoriser l'action au niveau des États membres;
- favoriser une prise de décision éclairée;
- intégrer la résilience au climat dans l'action de l'UE en promouvant l'adaptation dans les secteurs clés vulnérables.

Au regard de ces objectifs, huit lignes d'action sont proposées.

2.3 Si l'on privilégie des approches cohérentes, souples et participatives, il devient moins onéreux de prendre des mesures d'adaptation programmées suffisamment à l'avance que de payer le prix de l'inadaptation. Selon diverses estimations, étant donné la tendance actuelle du changement climatique, si des mesures adéquates ne sont pas prises, il en résultera des coûts économiques importants pour l'UE, surtout dans les cas les plus défavorables ⁽²⁾.

2.4 Les mesures d'adaptation devront être prises à tous les niveaux, aussi bien local que régional et national.

3. Observations générales

3.1 Le CESE appuie la stratégie d'adaptation au changement climatique proposée par la Commission et considère comme elle que l'incertitude ne peut être invoquée pour justifier la passivité. En même temps, il souligne le caractère prioritaire et essentiel des politiques d'atténuation, puisque les données disponibles démontrent amplement que le changement climatique a déjà eu un impact négatif en Europe et qu'il est appelé à s'aggraver encore à l'avenir.

3.2 Au milieu des années 1990, l'UE a lancé une campagne afin de limiter le réchauffement de la planète à 2 °C par rapport aux températures de l'ère préindustrielle, ce qui fut finalement décidé lors de la Conférence de Cancún (2010). Pour atteindre cette limite, il faudrait réduire considérablement les émissions de gaz à effet de serre, mais la tendance semble aller dans le sens opposé. Dans la mise en œuvre du plan d'adaptation, il faudra tenir compte du fait que la température en Europe augmente plus rapidement que la température moyenne dans le reste du monde, et qu'il est possible qu'il y ait une accélération des phénomènes extrêmes, avec pour la population, l'économie et l'environnement des dommages plus graves qu'on ne l'avait estimé initialement.

3.3 Le CESE souligne que dans les **zones urbaines** – dans lesquelles vivent les trois quarts de la population européenne – le remplacement de la végétation naturelle par des bâtiments et

des constructions de toutes sortes amplifie les dommages causés par certains phénomènes naturels. Les effets de la chaleur et les inondations, entre autres, affecteront les familles, et plus particulièrement les personnes vulnérables (enfants, personnes âgées), l'activité économique, le tourisme et les infrastructures, avec des retombées négatives sur l'emploi et le niveau de vie de la population. Quant aux **zones rurales**, elles sont particulièrement sensibles aux variations du climat, étant donné l'incidence de celui-ci sur l'agriculture, l'élevage et la foresterie, avec le risque afférent d'exode rural et d'augmentation de la pauvreté.

3.4 En matière de changement climatique, un paramètre important est que les indicateurs climatiques sont fluctuants à la fois dans le temps et d'une microrégion à l'autre. C'est essentiellement une question de températures, de neige et de pluie, de vent et d'humidité. Les normes en matière d'urbanisme et de constructions devront s'adapter aux futures valeurs maximales et minimales. Par exemple, s'agissant des forêts, il faudra s'assurer qu'elles possèdent une faculté de résilience suffisante face au risque de l'ouragan le plus fort qu'elles peuvent rencontrer durant leur cycle, lequel est généralement de cent ans.

3.5 L'adaptation au changement climatique générera inévitablement des coûts, lesquels ressortissent à la "dette implicite", si l'on se réfère à la définition des principes de base qui sous-tendent la méthode de calcul de la dette publique. Lorsqu'un déficit supplémentaire de cette nature frappe les finances publiques, la dette implicite se transforme en dette explicite. Il est néanmoins possible d'éviter des dommages importants, par exemple en prenant des mesures de protection contre les inondations. Les résultats des investissements dans l'adaptation varient considérablement en fonction de la source de financement: utilisée: UE, source nationale, professionnelle ou familiale. Seules les sources de financement de l'Union sont quantifiées de manière relativement détaillée dans la proposition de la Commission. Il est toutefois nécessaire de recourir à toutes les sources susmentionnées, selon des structures et avec des volumes aptes à en garantir l'efficacité.

3.6 Jusqu'à présent, quinze États membres de l'UE ont adopté des stratégies nationales d'adaptation, mais treize seulement ont élaboré des plans d'action spécifiques. Quatre ans après l'adoption du livre blanc et en dépit de l'urgence, le processus d'adaptation, selon la Commission, "*est néanmoins encore embryonnaire dans la plupart des cas, les mesures concrètes mises en œuvre sur le terrain étant relativement peu nombreuses*". C'est pourquoi le Comité invite instamment les États membres qui ne l'ont pas encore fait à agir rapidement pour élaborer et mettre en œuvre avec rigueur des stratégies nationales d'adaptation.

3.7 S'agissant de la stratégie d'adaptation de l'UE, la Commission a jusqu'ici joué un rôle essentiel en soutenant, promouvant et coordonnant les décisions des États membres, qui sont les premiers responsables de l'adoption de mesures efficaces et coordonnées pour la prévention des risques liés au changement climatique. Les interventions des États membres sont cruciales, mais force est de constater que les progrès d'adaptation réalisés dans certains domaines depuis l'adoption du livre blanc sont insuffisants. La Commission, en application des compétences que lui confère le TFUE, doit envisager la nécessité de jouer un rôle plus actif face au changement climatique.

⁽²⁾ Voir document de travail des services de la Commission SWD(2013) 132 final.

3.8 Dans la proposition de cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 ⁽³⁾, la Commission a proposé de consacrer 20 % au moins du budget total à des actions liées au climat. Le CESE juge très important que le Conseil et le Parlement européen aient accepté ce critère. Dans le nouveau CFP, les actions liées au climat s'élèvent au total (mitigation et adaptation) à quelque 192 milliards d'euros. Cela représente une forte augmentation si l'on considère que dans le CFP 2007-2013, les mesures d'adaptation n'ont bénéficié que de 6 milliards d'euros.

3.9 Le CESE estime essentiel d'intégrer de manière horizontale les mesures en faveur du climat dans les différentes politiques et les divers instruments financiers de l'Union (Fonds de cohésion, Fonds structurels, R&D, PAC, réseaux transeuropéens, etc.). Tant la nouvelle stratégie que le CFP 2014-2020 comportent des avancées dans cette direction.

3.10 L'aggravation des effets du changement climatique et les politiques de l'UE en matière de mitigation et d'adaptation impliquent un surcroît de travail pour l'Agence européenne pour l'environnement (AEE); le CESE estime donc que l'on devrait envisager d'augmenter les ressources humaines et financières de celle-ci.

3.11 Le CESE insiste sur le fait que la stratégie d'adaptation doit tenir compte des effets du changement climatique sur la santé humaine, aspect sur lequel il existe déjà des études disponibles (voir par exemple "Impacts of climate change in human health in Europe. PESETA-Human health study", 2009), et qu'il faut disposer de services d'urgence appropriés pour faire face aux phénomènes extrêmes.

4. Observations particulières

4.1 Action 1: inciter tous les États membres à adopter des stratégies d'adaptation

4.1.1 La Commission se réfère à la création, en 2014, d'un tableau de bord consacré à la préparation à l'adaptation. En 2017, se fondant sur les rapports qui lui seront adressés conformément au règlement sur le mécanisme de surveillance (actuellement en discussion) et sur ce tableau de bord, elle évaluera si les actions entreprises sont suffisantes et pourra proposer, si nécessaire, un instrument juridiquement contraignant.

4.1.2 Le CESE soutient la possibilité d'appliquer l'article 192 du TFUE concernant la procédure législative en matière d'environnement. Une réglementation européenne devrait éventuellement prévoir des mesures spécifiques, des délais d'application, des mécanismes de contrôle et d'éventuelles sanctions en cas de non-respect. Étant donné l'urgence de la question, il conviendrait de revoir les délais prévus à cet égard.

4.2 Action 2: accorder des subventions au titre de LIFE pour aider au développement des capacités et au renforcement de l'action en faveur de l'adaptation en Europe (2013-2020)

4.2.1 Le Comité s'est déjà prononcé favorablement sur la proposition de règlement relative au programme LIFE, estimant que l'augmentation du budget à 3,2 milliards d'euros pour la

période 2014-2020 constituait un signal positif ⁽⁴⁾. Le sous-programme "Action pour le climat" (904,5 millions d'euros dans la proposition initiale de la Commission) se compose de trois domaines prioritaires qui, en principe, devraient rester les mêmes: atténuation du changement climatique (45 %), adaptation au changement climatique (45 %) et gouvernance et information en matière de climat (10 %).

4.2.2 La Commission a identifié cinq domaines vulnérables entre lesquels les fonds se répartiront équitablement:

- gestion transfrontière des inondations;
- gestion côtière transfrontalière;
- intégration de l'adaptation dans l'aménagement du territoire dans les zones urbaines;
- zones montagneuses et insulaires;
- gestion durable de l'eau (désertification et incendies de forêt dans les zones exposées à la sécheresse).

4.3 Action 3: inclure l'adaptation dans le Pacte des maires (2013-2014)

4.3.1 Le Pacte des maires – établi à l'initiative de la Commission – se propose d'aller au-delà de l'objectif de réduction des émissions de 20 % fixé par l'UE pour 2020, ambition qui mérite sans aucun doute d'être pleinement approuvée.

4.3.2 La Commission se contente d'indiquer brièvement qu'elle "soutiendra" l'adaptation dans les villes, sans plus de précision. Étant donné le caractère volontaire du Pacte, il est souhaitable que ses signataires établissent, avec l'aide de la Commission, des objectifs quantifiables ainsi que des mécanismes de suivi des mesures à mettre en œuvre en matière d'adaptation. Le CESE estime que la Commission devrait concrétiser ces aspects afin de donner vie à une véritable politique de l'UE en ce qui concerne l'adaptation dans les zones urbaines, qui a déjà donné lieu à des expériences dans certains États membres (par exemple, l'indicateur de performance sur l'adaptation au changement climatique (*Performance Indicator for Climate Change Adaptation*) – NI188 – au Royaume-Uni).

4.4 Action 4: améliorer les connaissances

4.4.1 La Commission mentionne quatre lacunes principales et indique qu'elle "poursuivra sa collaboration" avec les États membres et les parties prenantes pour y remédier:

- les informations relatives aux coûts des dommages et aux coûts et avantages de l'adaptation;

⁽³⁾ COM(2011) 500 final.

⁽⁴⁾ JO C 191 du 29.6.2012 p. 111-116.

- les analyses régionales et locales et les évaluations de risques;
- les cadres, modèles et instruments d'aide à la prise de décision et d'appréciation de l'efficacité des différentes mesures d'adaptation;
- les moyens de suivre et d'évaluer les efforts déjà consentis antérieurement en faveur de l'adaptation.

4.4.2 Dans le cadre d'Horizon 2020 (période 2014-2020), le Centre commun de recherche se voit attribuer 1 962 millions d'euros, auxquels il faut ajouter 656 millions d'euros issus d'Euratom. Cela représente une augmentation considérable par rapport au 7^e programme-cadre (environ 17 milliards d'euros).

4.4.3 Le Comité tient à souligner que l'absence de données spécifiques sur certains aspects ne saurait être une excuse pour différer les décisions, car il existe de nombreuses preuves des effets négatifs du changement climatique.

4.5 *Action 5: développer la plate-forme Climate-ADAPT pour en faire le "guichet unique" d'information sur l'adaptation en Europe et intégration (en 2014) des futurs services climatologiques du programme Copernicus*

4.5.1 Le CESE soutient la décision de centraliser au niveau de la plate-forme Climate-ADAPT la collecte et la diffusion d'informations relatives au changement climatique. L'interaction entre Climate-ADAPT et les plates-formes nationales nécessitera un effort supplémentaire de la part des États membres, sachant qu'à l'heure actuelle, seuls six d'entre eux disposent de portails Web complets sur le sujet. Les informations fournies par les autorités régionales et le secteur privé sont actuellement insuffisantes.

4.5.2 Le CESE estime que les services climatologiques du programme Copernicus (collecte d'informations par le réseau européen des satellites et des systèmes mis en œuvre sur le terrain) sont essentiels en vue de l'adoption de mesures. En recoupant ses observations avec celles d'autres services, notamment la NASA, l'Europe contribue à la lutte mondiale contre le changement climatique.

4.6 *Action 6: faciliter l'intégration des questions de résilience au climat dans la politique agricole commune (PAC), la politique de cohésion et la politique commune de la pêche (PCP)*

4.6.1.1 **PAC:** globalement, l'agriculture est directement ou indirectement responsable d'environ 30 % des émissions des gaz à effet de serre, ce qui signifie qu'elle peut largement contribuer à réduire ces émissions, en appliquant des méthodes de culture plus efficaces. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres secteurs, les émissions directes générées par l'agriculture sont inhérentes au mode de production; aussi convient-il de reconnaître leur caractère spécifique.

4.6.1.2 Dans son avis sur les "Rapports entre changement climatique et agriculture à l'échelon européen" ⁽⁵⁾, le Comité a souligné les graves répercussions qu'aura la sécheresse sur les régions du sud de l'Europe et signalé, entre autres, que "l'agriculture n'est pas qu'une victime du changement climatique mais contribue également à l'émission de gaz à effet de serre." C'est pourquoi il "invite la Commission à analyser plus précisément les spécificités des différentes formes de pratique de l'agriculture [en termes d'incidence climatique], afin d'en dégager des pistes d'action politique, par exemple dans le domaine de la politique d'aides".

4.6.1.3 Le CESE prend acte du fait que, selon l'accord politique sur la PAC du 26 juin 2013, entre 2014 et 2020, plus de 100 milliards d'euros seront investis pour aider l'agriculture à faire face aux défis que constituent la qualité des sols, l'eau, la biodiversité et le changement climatique. À cet effet, 30 % des paiements directs seront liés au respect des pratiques agricoles bénéfiques pour l'environnement et au moins 30 % du budget des programmes de développement rural devront être consacrés à l'"agriculture verte".

4.6.1.4 **Cohésion:** l'inaction ou la procrastination pourrait mettre en péril la cohésion de l'UE. Les effets du changement climatique devraient également accentuer les différences sociales au sein de l'UE. Il faut donc accorder une attention particulière aux groupes sociaux et aux régions les plus exposés et déjà défavorisés (par des problèmes de santé, de faibles revenus, des mauvaises conditions de logement, des difficultés de mobilité, etc.).

4.6.1.5 Pour la période de programmation 2014-2020, la Commission doit lancer un message fort pour faire en sorte que la mitigation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci soient intégrées dans toutes les politiques européennes. L'adaptation doit figurer explicitement dans chaque cadre de référence stratégique national ainsi que dans les programmes opérationnels. Dans cet esprit, le CESE suggère de subordonner l'autorisation des projets à la réalisation des objectifs environnementaux. Les projets ayant une incidence négative sur le changement climatique devraient être réduits au minimum ou être totalement exclus. Les propositions législatives de la Commission sur la politique de cohésion, qui entreront en vigueur en 2014, mentionnent l'adaptation au changement climatique mais, de l'avis du CESE, il convient de renforcer le niveau d'exigence requis.

4.6.1.6 **PCP:** la Commission n'indique pas de mesures spécifiques concernant cette politique. Selon la FAO, les politiques d'adaptation doivent avoir pour objectif fondamental le caractère durable des écosystèmes aquatiques, dont la pêche dépend.

4.6.1.7 Un des domaines qui seront durement touchés par le changement climatique est celui de la foresterie, magasin naturel de CO₂ d'une importance capitale. De vents très forts du type des ouragans détruiront les zones boisées, ce qui nécessitera leur remplacement prématuré. Le nombre de feux de forêt destructeurs est appelé à augmenter dans les périodes de temps chaud et sec. Ces facteurs ont une influence importante sur l'économie du secteur et les différents rôles qu'il peut jouer.

⁽⁵⁾ JO C 27 du 3.2.2009, p. 59.

4.7 Action 7: améliorer la résilience des infrastructures

4.7.1 C'est probablement là le plus gros défi à relever par les autorités publiques dans le cadre d'une stratégie d'adaptation au changement climatique. Les menaces pour les infrastructures concernent principalement les dommages ou les destructions provoquées par les phénomènes météorologiques extrêmes, susceptibles d'être exacerbés par le changement climatique: inondations côtières, crues et inondations liées au relèvement du niveau de la mer; difficultés d'approvisionnement en énergie électrique et en eau potable et effets de l'augmentation de la température sur les coûts de fonctionnement des entreprises. Certaines infrastructures peuvent ne pas être affectées directement, mais ne pas être opérationnelles en raison d'une inaccessibilité physique aux services (cas des TIC).

4.7.2 Les investisseurs publics et privés doivent tenir compte des effets prévisibles du réchauffement climatique dans les plans de financement des projets d'infrastructure. Certains chantiers nécessiteront des efforts d'investissements de la part des États membres, lesquels sont dans bien des cas soumis à des restrictions budgétaires en raison de la crise économique.

4.7.3 Conformément au mandat qui lui a été confié, consistant à évaluer les répercussions du changement climatique sur les Eurocodes, la Commission se propose de travailler avec les institutions européennes de normalisation (CEN, CENELEC et ETSI), les institutions financières et les organisations scientifiques, pour déterminer les changements à apporter aux programmes de normalisation relatifs aux édifices et aux ouvrages publics. Le CESE signale à cet égard que dans les modèles de normalisation, la robustesse et la fiabilité des infrastructures doivent primer sur les critères purement économiques de rentabilité pour les investisseurs. Sachant qu'en Europe, certains exemples montrent que le rétrécissement des cours d'eau ou l'élimination de marais ont aggravé les effets des inondations, il conviendrait d'établir des modèles de rationalité urbanistique. De même, l'on pourrait conseiller des mesures telles que l'installation de couvertures ou de façades végétales sur les bâtiments, lorsque cela est possible.

4.7.4 La stratégie d'adaptation doit tenir compte du vieillissement de la population, étant donné que les personnes âgées, en particulier celles d'un âge très avancé, sont très vulnérables dans les périodes de température et d'humidité extrêmes. À titre d'exemple, l'on peut envisager l'installation, dans les services et maisons de soins de santé, d'équipements d'air conditionné suffisamment puissants, à faibles émissions et fiables.

4.7.5 Dans des avis antérieurs (CES1607-2011 et CES492-2012), le CESE, mû par la volonté de créer un réseau de transport cohérent pour les principaux flux de transports de marchandises et de passagers, s'est montré favorable à la mise en place d'une approche à deux niveaux concernant les réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) et la création de corridors européens de transport. Le CESE estime que cette approche est un objectif utile, et qu'elle se fonde aussi sur la nécessité de fixer des priorités en matière d'utilisation des ressources financières limitées. Toutefois, la concentration des investissements d'infrastructures sur ces couloirs accroît également la vulnérabilité du système de transport de l'UE en cas d'interruptions. Le CESE insiste sur la nécessité de prendre en compte cet aspect lors de la planification et du financement des investissements destinés à de tels couloirs. Il est nécessaire de prévoir pour lesdits couloirs,

outre une bonne résistance des structures de construction, un système de détournements et de contournements planifié à l'avance.

4.8 Action 8: promouvoir des produits d'assurance et d'autres produits financiers

4.8.1 Le rapport sur les assurances couvrant les catastrophes naturelles au sein de l'Union (Centre commun de recherche de la Commission européenne (2012), *Natural catastrophes: Risk relevance and insurance coverage in the EU*) met en évidence la nécessité d'améliorer l'information statistique. Si l'on s'en tient toutefois aux informations disponibles, le taux de pénétration (couverture par des assurances privées et intervention ex ante ou ex post du gouvernement rapportée au PIB) est généralement faible. En matière d'inondations par exemple, les taux de pénétration ne sont pas très élevés dans la plupart des États membres, sauf dans les cas où une assurance contre les inondations est prévue simultanément à d'autres couvertures. Ces taux sont également faibles en ce qui concerne les risques de tempête et de sécheresse, même si les épisodes de sécheresse paraissent avoir un impact limité sur les États membres.

4.8.2 Le CESE accueille favorablement la décision de la Commission de présenter un livre vert sur les assurances contre les catastrophes d'origine naturelle et humaine⁽⁶⁾, afin de développer le marché des assurances et de réduire la charge excessive que représente pour les budgets publics la couverture des risques afférents, en précisant à cet égard les éléments suivants:

- l'adoption de mesures d'adaptation appropriées permet de réduire le coût de l'assurance;
- il est particulièrement important que le secteur agricole dispose d'une politique en matière d'assurance qui soit adéquate et tienne compte de la situation des producteurs;
- face à l'ampleur des risques, l'État doit toujours faire office d'assureur responsable en dernière instance;
- des politiques sociales sont nécessaires pour couvrir les personnes les plus vulnérables et ne disposant pas de ressources suffisantes pour contracter des polices d'assurance.

5. Le CESE suggère de mener des études spécifiques sur les changements structurels que nécessitera la stratégie d'adaptation dans certaines politiques et dans la production de biens et services. Bien que les effets du changement climatique concernent principalement l'agriculture, la foresterie, la construction de bâtiments et les infrastructures, beaucoup d'autres secteurs de l'économie sont susceptibles de nécessiter des mesures d'adaptation. Certains aspects sont à prendre en considération, tels que:

- L'emploi. Jusqu'à présent, aucune étude analytique détaillée n'a été menée sur l'impact que les mesures d'adaptation ont sur la formation professionnelle des travailleurs et sur l'emploi.

⁽⁶⁾ COM(2013) 213 final.

- L'industrie. Étant donné la grande diversité des secteurs industriels, les effets du changement climatique ne sont pas uniformes. Dans les cas pour lesquels elle s'impose, l'adaptation nécessitera des investissements, et pour certaines industries, comme la sidérurgie, réduire les émissions implique déjà un effort important en matière de technologie et de financement. Il conviendra de prendre en considération les investissements nécessaires, dans les prévisions financières et l'information adéquate des investisseurs.
- La construction. Les secteurs de la construction résidentielle et des travaux d'infrastructure seront profondément affectés par les mesures d'adaptation, ce qui devrait se traduire par une augmentation des coûts. Les "Eurocodes" n'ont pas jusqu'à présent imposé d'exigences en la matière, et il faudra certainement remédier à cette lacune (7).
- RDI. Le changement climatique a déjà eu au cours des dernières décennies une influence sur la répartition des ressources (le nouveau plan financier de l'Union en est une preuve) et sur les programmes de recherche des universités et des centres spécialisés. De nouvelles carrières et profils professionnels ont été créés. Il s'agit d'une tendance qui devrait s'accroître à l'avenir.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

(7) JO C 198 du 10.7.2013, p. 45-50.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, et modifiant les règlements (CE) n° 999/2001, (CE) n° 1829/2003, (CE) n° 1831/2003, (CE) n° 1/2005, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 834/2007, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1099/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° [...] /2013 ainsi que les directives 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE et 2009/128/CE (règlement sur les contrôles officiels)»

COM(2013) 265 final — 2013/0140 (COD),

et la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux, modifiant les directives 98/56/CE, 2000/29/CE et 2008/90/CE du Conseil, les règlements (CE) n° 178/2002, (CE) n° 882/2004 et (CE) n° 396/2005, la directive 2009/128/CE ainsi que le règlement (CE) n° 1107/2009 et abrogeant les décisions 66/399/CEE, 76/894/CEE et 2009/470/CE du Conseil»

COM(2013) 327 final — 2013/0169 (COD)

(2014/C 67/34)

Rapporteur: **M. José María ESPUNY MOYANO**

Le 23 mai et le 13 juin 2013, et les 7 et 21 juin 2013 respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément aux articles 43 paragraphe 2, 114, 168, paragraphe 4(b), et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur les propositions suivantes:

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, et modifiant les règlements (CE) n° 999/2001, (CE) n° 1829/2003, (CE) n° 1831/2003, (CE) n° 1/2005, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 834/2007, (CE) n° 1099/2009, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° [...] /2013 ainsi que les directives 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE et 2009/128/CE (règlement sur les contrôles officiels)

COM(2013) 265 final — 2013/0140 (COD),

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux, modifiant les directives 98/56/CE, 2000/29/CE et 2008/90/CE du Conseil, les règlements (CE) n° 178/2002, (CE) n° 882/2004 et (CE) n° 396/2005, la directive 2009/128/CE ainsi que le règlement (CE) n° 1107/2009 et abrogeant les décisions 66/399/CEE, 76/894/CEE et 2009/470/CE du Conseil

COM(2013) 327 final — 2013/0169 (COD).

La section spécialisée "Agriculture, développement rural, environnement", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1^{er} octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 133 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions

Contrôles

1.1 De manière générale, le CESE soutient la proposition relative aux contrôles officiels, qui vise à garantir un niveau élevé de santé humaine, animale et végétale, ainsi que le fonctionnement du marché à l'intérieur de l'UE.

1.2 Le CESE salue tant la mise en place d'un système commun d'analyse que l'existence de laboratoires de référence dans chaque État membre.

1.3 Le CESE juge problématique l'imposition de redevances afférentes au contrôle établies de façon discrétionnaire par chaque État, considérant que leur application peut être hétérogène; il soutient donc une harmonisation de ces redevances, en ce qui concerne les critères et la méthodologie de gestion, mais pas le montant, qui devra être adapté aux circonstances de chaque pays.

1.4 Le Comité n'est pas favorable à un financement à 100 % des contrôles officiels dans chaque État membre uniquement au moyen des redevances susmentionnées, le risque étant que les autorités compétentes n'accordent pas la priorité à l'amélioration de l'efficacité de leurs contrôles.

1.5 En ce qui concerne l'exonération des redevances accordée aux microentreprises, le CESE avertit que la différence éventuelle dans l'application de celles-ci au sein des États membres pourrait entraîner un risque de distorsion du marché, risque que l'on pourrait réduire en établissant dans la proposition de règlement, ou dans son développement ultérieur, des critères de reconnaissance d'exonération de paiement uniformes dans l'UE qui soient plus précis et suffisamment vastes pour tenir compte de la diversité du secteur, et en particulier des besoins des PME et des micro-entreprises.

1.6 Par ailleurs, il estime nécessaire d'instaurer, en complément de ce qui précède, la reconnaissance de l'existence, dans les entreprises, d'autocontrôles efficaces réalisés par leur propre personnel qualifié. Cela pourrait se traduire par une diminution des "redevances de contrôle publiques" dans ces entreprises. Les fonctionnaires publics verraient de la sorte leur travail dans ces entreprises considérablement réduit et pourraient exercer leurs responsabilités en matière de contrôle dans les entreprises qui ne possèdent pas les moyens humains suffisants pour réaliser cette mission d'autocontrôle.

1.7 Le CESE estime qu'il est important, pour l'application future du règlement, que l'on tienne compte du manque d'homogénéité dans la mise en œuvre du contrôle dans les différents États membres, d'autant plus que la différence de moyens humains et financiers mobilisés dans les travaux d'inspection de chaque pays peut produire des écarts au niveau des contrôles des marchés agricoles et d'élevage respectifs, avec des conséquences négatives pour tous.

Dépenses

1.8 Le CESE soutient de manière générale la proposition de règlement relative à une gestion des dépenses, qui vise à parvenir à un niveau élevé de sécurité des aliments et des systèmes de production de ces aliments, d'améliorer la situation en matière de santé et de bien-être des animaux, de détecter et d'éradiquer les organismes nuisibles et de veiller à la réalisation effective des contrôles sanitaires.

1.9 Le Comité se félicite de l'objectif de remplacer les dispositions financières actuelles, fondées sur des bases juridiques multiples, par un cadre financier unique, clair et moderne, qui optimise l'exécution et le fonctionnement de la gestion financière des dépenses dans le domaine des denrées alimentaires et des aliments pour animaux.

1.10 Le CESE se réjouit que la proposition soutienne "une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres" selon une approche harmonisée en vue d'améliorer le fonctionnement des systèmes de contrôle nationaux et de l'Union européenne.

1.11 S'agissant de l'établissement d'un montant maximal déterminé et sachant que ce montant, du fait qu'il correspond à un plan pluriannuel déjà défini, ne peut être revu à la hausse, le CESE considère que la proposition de règlement reste imprécise sur de nombreux aspects de la gestion des dépenses, ne permettant pas de juger si ce montant est suffisant ou non.

1.12 En ce qui concerne la réserve pour les crises dans le secteur agricole, prévue dans certaines circonstances, le Comité estime nécessaire de clarifier comment les États membres pourront en disposer en cas d'urgence. De même, étant donné que cette réserve est prévue pour des situations d'urgence liées à la santé des animaux et des végétaux, le CESE estime qu'il convient de remplacer l'expression "crises dans le secteur agricole" par "crises dans le secteur agro-industriel".

1.13 Pour terminer, en ce qui concerne les programmes de prospection sur la présence d'organismes nuisibles et les mesures phytosanitaires de soutien aux territoires ultrapériphériques des États membres, le CESE invite la Commission à tenir compte, de la même manière, des éventuels organismes nuisibles issus de pays tiers, qui représentent pour l'UE une part substantielle de l'approvisionnement en matières premières et produits transformés utilisés par le secteur de la chaîne alimentaire, notamment des postes de dépenses visant à harmoniser les règles phytosanitaires ou de production avec ces pays.

2. Résumé de la proposition relative aux contrôles

2.1 La proposition de la Commission révisé la législation sur les contrôles officiels afin de remédier aux insuffisances relevées dans sa formulation et son application. Elle vise à mettre en place un cadre réglementaire solide, transparent et viable, mieux approprié à l'objectif poursuivi. La raison d'être de la proposition n'est pas étrangère aux déficiences des systèmes de contrôles relevées dans certains États membres par l'Office alimentaire et vétérinaire.

2.2 Le document inclue également trois autres grandes révisions visant à moderniser l'acquis concernant la santé des animaux et des végétaux et le matériel de reproduction des végétaux, en vue d'actualiser et d'intégrer le système de contrôles officiels de manière à accompagner avec cohérence l'amélioration des politiques de l'UE dans ces secteurs.

2.3 En ce qui concerne les contrôles officiels effectués sur les marchandises originaires de pays tiers, les dispositions réglementaires s'appliquent aujourd'hui parallèlement à d'autres, sectorielles, qui régissent respectivement les importations d'animaux et de produits d'origine animale, les importations de végétaux et de produits végétaux ainsi que les contrôles sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux.

2.4 La Commission affirme que le vaste arsenal législatif en vigueur permet à l'UE d'affronter les risques émergents ou des situations d'urgence sans causer de distorsions des échanges commerciaux, mais constate également que le système de contrôle de l'Union applicable aux importations pourrait gagner en cohérence grâce à la révision et à la consolidation des réglementations sectorielles existantes en matière de contrôles officiels.

2.5 En ce qui a trait au financement des contrôles officiels, le règlement confirme le principe général de l'affectation par les États membres de ressources financières suffisantes à ces contrôles, ainsi que l'obligation pour eux de percevoir, dans certains domaines, des redevances y afférentes.

2.6 La proposition à l'examen maintient l'obligation pour les États membres de désigner les laboratoires nationaux de référence pour chaque laboratoire de référence de l'UE désigné par la Commission.

2.7 Une nouvelle disposition introduite pour les sanctions en cas de manquement exigera des États membres qu'ils veillent à ce que les sanctions financières applicables en cas de violation intentionnelle annulent l'avantage économique recherché par l'auteur de la violation.

3. Résumé de la proposition relative aux dépenses

3.1 L'objectif général de la proposition de règlement de la Commission est de contribuer à un niveau élevé de santé humaine, animale et végétale tout au long de la chaîne de production des denrées alimentaires, d'élever le niveau de protection et d'information des consommateurs et de protéger l'environnement, tout en favorisant la compétitivité et la création d'emplois.

3.2 Pour atteindre ces objectifs, des ressources financières adéquates sont nécessaires; en vue de mieux cibler les dépenses vers les buts poursuivis, il conviendrait d'établir des objectifs spécifiques de même que des indicateurs permettant d'en mesurer la réalisation.

3.3 Ce financement de l'Union européenne s'effectue au moyen de subventions, de marchés publics et de paiements accordés à des organisations internationales actives dans ce secteur. Le présent règlement répertorie les mesures ouvrant droit à un concours financier de l'Union ainsi que les coûts éligibles et les taux applicables.

3.4 Conformément aux dispositions de la proposition sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, la Commission propose un montant maximal de 1 891 936 000 euros pour les dépenses liées aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux. En outre, la proposition à l'examen suggère de créer une procédure d'urgence pour réagir aux situations de crise.

3.5 En ce qui concerne le pourcentage final à établir pour le remboursement des coûts éligibles et compte tenu de l'importance des objectifs fixés dans cette réglementation, la proposition de règlement prévoit de financer à hauteur de 100 % ces dépenses, à condition qu'elles engendrent aussi des coûts non éligibles.

3.6 S'agissant des programmes nationaux destinés à l'éradication, au contrôle et à la surveillance des maladies animales et des zoonoses, en vue de réduire le nombre de foyers de maladies animales présentant un risque pour la santé humaine et pour les animaux, la proposition de règlement à l'examen dispose qu'ils devront bénéficier d'un financement de l'UE.

3.7 En ce qui concerne les mesures d'urgence pour l'éradication d'organismes nuisibles pour les végétaux ou produits végétaux, la proposition de règlement à l'examen dispose que l'UE doit accorder un concours financier et mettre à disposition un

financement pour les mesures d'urgence destinées à éviter la propagation de ces organismes. De même, en vue de détecter à temps la présence de certains organismes nuisibles, il est prévu que l'UE finance les recherches appropriées.

3.8 Concernant le financement des contrôles officiels, le règlement confirme que l'UE leur apportera un appui financier. Un tel concours devrait notamment être offert aux laboratoires de référence de l'Union afin de les aider à supporter les coûts résultant de l'application des programmes de travail approuvés par la Commission. La création et l'exploitation des bases de données et des systèmes informatiques de gestion de l'information conçus à cet effet ouvrent également droit au concours financier de l'Union.

3.9 Enfin, pour garantir une utilisation responsable et efficace des ressources financières de l'UE, le règlement à l'examen autorise la Commission à vérifier qu'elles sont effectivement utilisées pour la mise en œuvre des mesures ouvrant droit à un concours financier.

4. Observations générales

Contrôles

4.1 La proposition présentée est favorablement accueillie ainsi que l'intention de la Commission de protéger le marché unique et de garantir un niveau élevé et homogène de protection de la santé dans toute l'UE, ce qui contribuera à combler des vides juridiques.

4.2 Le CESE souscrit à l'objectif de moderniser et de renforcer les outils de contrôle et les contrôles officiels de manière à en accroître l'utilisation et l'efficacité.

4.3 Le CESE fait part de sa préoccupation quant à l'imposition de redevances de contrôles par chaque État membre sans que soit précisé un montant prédéterminé, ce qui peut donner lieu à des écarts d'un pays à l'autre et compromettre la compétitivité de certains opérateurs.

4.4 Le CESE accueille favorablement les dispositions sur l'échantillonnage et les analyses prévoyant leur réalisation dans des laboratoires officiels et établissant un système commun pour les analyses contradictoires.

4.5 Le CESE juge très positive la coordination entre les pays et entre les laboratoires, et soutient dès lors l'existence d'un laboratoire de référence dans chaque État membre.

Dépenses

4.6 La proposition de règlement et l'intention de la Commission qui est mentionnée de parvenir à un niveau élevé de sécurité des aliments et des systèmes de production de ces aliments, d'améliorer la situation en matière de santé et de bien-être des animaux, de détecter et d'éradiquer les organismes nuisibles et de veiller à la réalisation effective des contrôles sanitaires est favorablement accueillie.

4.7 Le CESE souscrit à l'objectif d'établir des mesures et des coûts éligibles à une subvention.

4.8 Est également favorablement accueillie la disposition du règlement relative à une rationalisation des pourcentages de financement, le taux de financement normal étant fixé à 50 % des coûts éligibles mais pouvant être porté dans certaines conditions à 75 ou 100 % des coûts.

4.9 Le CESE approuve le fait que le règlement fixe le montant minimal de subvention à 50 000 euros en vue d'éviter les charges administratives.

4.10 Le CESE juge très positif l'accès à une réserve de financement en cas de crise dans le secteur agro-industriel, comme le soutien financier à la recherche et à la détection des organismes nuisibles.

4.11 Enfin, concernant les contrôles officiels, le CESE juge opportune la possibilité d'établir dans ce règlement un soutien financier aux laboratoires de référence de l'UE et aux projets destinés à leur amélioration.

5. Observations particulières

Contrôles

5.1 La proposition de la Commission est trop ouverte s'agissant de déterminer le montant des redevances ou de l'option relative à un modèle avec montant variable ou modulable (en fonction de critères nationaux ou européens) ou forfaitaire. Au niveau opérationnel, le fait que la culture administrative n'est pas suffisamment homogène dans l'UE en matière d'imposition de redevances par les services concernés des différents États membres peut entraîner dans la pratique des désavantages comparatifs entre eux selon qu'ils appliquent ou non ces taxes ou parce qu'ils le font selon un calendrier différent.

5.2 La proposition de la Commission relative aux motifs d'exonération des redevances peut ne pas refléter la pluralité des opérateurs de l'industrie dans l'UE; aussi est-il souhaitable de préciser ce point davantage, voire d'établir différentes catégories de réduction en vue d'éviter l'apparition de désavantages

comparatifs injustifiés entre les entreprises, en fonction de leur taille, qui provoqueraient des distorsions de concurrence au sein du marché unique.

5.3 L'on déplore que la proposition ne soit pas plus concrète ou ne développe pas de manière plus explicite les tâches que les vétérinaires et les professionnels de l'inspection doivent accomplir dans les exploitations agricoles.

Dépenses

5.4 La proposition de règlement n'est pas assez claire en ce qui concerne la réduction du nombre de décisions de la Commission, comme celle relative au remboursement du financement, dès lors qu'elle ne mentionne pas quel sera l'organisme chargé de l'exécution de cette décision.

5.5 La proposition de la Commission prévoit que l'Union européenne apporte un concours financier en cas d'adoption de mesures d'urgence et de propagation de certaines maladies animales ou zoonoses, mais ne précise pas quelles sont les mesures de financement spécifiques prévues à cet effet.

5.6 En ce qui a trait aux mesures d'urgence phytosanitaires, il est jugé important que la proposition de la Commission envisage la possibilité d'octroi par l'Union européenne d'un concours financier pour la création et la gestion de programmes d'études en vue de détecter la présence d'organismes nuisibles et de l'adoption de mesures phytosanitaires de soutien aux pays tiers, qui seraient disponibles dans toute l'Union pour tous les usagers intéressés.

5.7 Le CESE accueille favorablement l'intention annoncée dans la proposition de la Commission d'améliorer la formation des fonctionnaires publics des États membres, mais considère qu'il est indispensable d'harmoniser au préalable les dispositions relatives au champ d'application de ce règlement en vue d'un meilleur fonctionnement dans la pratique des systèmes de contrôles.

5.8 Enfin, en ce qui concerne les pays tiers qui interviennent pour une part substantielle dans l'approvisionnement de l'Union européenne en matières premières et produits transformés utilisés par le secteur agroalimentaire, le CESE regrette qu'il ne soit pas envisagé d'harmoniser la réglementation phytosanitaire et relative à la santé animale avec ces pays.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur des transports maritimes et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013»

COM(2013) 480 final — 2013/0224 (COD)

(2014/C 67/35)

Rapporteur: **M. BACK**

Le Conseil, le 16 juillet 2013, et le Parlement européen, le 4 juillet 2013, ont décidé, conformément aux articles 192, paragraphe 1, et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur des transports maritimes et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013"

COM(2013) 480 final - 2013/0224 (COD).

La section spécialisée "Agriculture, développement rural, environnement", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1^{er} octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 134 voix pour, 1 voix contre et 9 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement la proposition de règlement concernant un système de surveillance, de déclaration et de vérification (système MRV) des émissions de CO₂ du secteur des transports maritimes dans l'UE (la proposition) en tant que première étape vers la mise en œuvre des mesures visant à réduire les émissions de CO₂ des transports maritimes que prévoit le livre blanc de 2011 sur la politique des transports ⁽¹⁾.

1.2 Le CESE accueille favorablement le système MRV en tant que première étape d'une approche graduelle visant à parvenir à un accord au niveau de l'Organisation maritime internationale (OMI) sur des mesures contraignantes en vue de réduire les émissions de CO₂ émanant des transports maritimes. De même, il se félicite de l'amélioration de l'efficacité énergétique et de la réduction des émissions qui devraient résulter de sa mise en œuvre ⁽²⁾.

1.3 Le CESE apprécie pleinement que, si la proposition en tant que telle ne suffira pas à mettre en œuvre ces objectifs, elle n'en est pas moins aussi ambitieuse qu'il semble raisonnable de l'être s'agissant des mesures susceptibles d'être prises au niveau national ou régional par rapport aux pays tiers. Le CESE estime que la proposition a trouvé un juste équilibre à cet égard.

1.4 Le CESE se félicite que le rapport coûts/bénéfices de la proposition soit favorable aux exploitants de navires concernés.

Le CESE attend de la Commission qu'elle suive de près la mise en œuvre de la proposition sur ce point, et qu'elle prenne les mesures qui s'imposent si, par exemple, les coûts et les bénéfices prévus devaient avoir une incidence néfaste sur la compétitivité.

1.5 Le CESE s'interroge quant à la nécessité et à la valeur ajoutée des informations supplémentaires d'ordre opérationnel dépassant le cadre de la consommation de carburant et des émissions, qui doivent faire l'objet d'une surveillance et d'une déclaration conformément aux articles 9 d) – g), 10 g) – j) et à l'Annexe II de la proposition, en particulier du fait qu'une partie au moins de ces informations sont considérées par le secteur concerné comme sensibles du point de vue commercial, et dès lors que les points de vue divergent quant à l'utilité de pouvoir en disposer sous une forme agrégée.

1.6 Le CESE attire l'attention sur l'initiative de "ceinture bleue" de la Commission afin d'alléger les charges administratives que subit le transport maritime à courte distance et estime que cette approche devrait également être d'application à l'égard de la proposition à l'examen ⁽³⁾.

1.7 Le CESE note que des mesures supplémentaires sont nécessaires pour réaliser les objectifs du livre blanc et juge de la plus haute importance qu'elles soient prises dans le cadre de l'OMI, afin d'éviter les risques de conflit avec des États tiers et/ou des incidences négatives sur la compétitivité des transports maritimes de l'UE.

⁽¹⁾ Voir: COM(2011) 144 final, l'avis du CESE sur la "Feuille de route pour un espace européen unique des transports", JO C 24 du 28.1.2012, pp. 146-153, notamment les paragraphes 1.2, 3.7, 3.8 et 3.11.

⁽²⁾ Voir: COM(2013) 480 final.

⁽³⁾ Voir: COM(2013) 510 final - "La "ceinture bleue", un espace unique pour le transport maritime".

2. Introduction

2.1 Les émissions du transport maritime international représentent aujourd'hui 3 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES) et 4 % des émissions de GES de l'Union européenne. Les prévisions indiquent une part de 5 % des émissions mondiales à l'horizon 2050 et des augmentations considérables au niveau de l'UE, de l'ordre de 51 à 86 % en fonction de l'année de référence (2005 et 1990, respectivement) (4).

2.2 Le paquet européen 2008 sur l'énergie et le changement climatique, la stratégie UE 2020 (5) et le livre blanc de 2011 sur la politique des transports fixent tous des objectifs ambitieux en matière de réduction des GES. Les objectifs généraux de l'UE sont une réduction de 20 % par rapport aux valeurs de 1990, qui devrait être portée à 30 % en cas d'accord mondial (6). S'agissant des transports maritimes internationaux, le livre blanc sur la politique des transports établit l'objectif d'une réduction de 40 % pour 2050 par rapport au niveau de 2005.

2.3 Il n'existe toutefois pas d'obligation juridique pour le secteur des transports maritimes de réduire ses émissions de GES, à l'exception des règles de l'OMI sur le soufre, transposées en droit européen par le truchement de la directive 2012/33/UE. Le transport maritime international est le seul secteur des transports qui n'entre pas en ligne de compte dans l'engagement de l'UE de réduire les émissions de GES.

2.4 Néanmoins, le Conseil européen et le Parlement européen ont tous deux déclaré que tous les secteurs devraient contribuer à la réduction des émissions.

2.5 Dans le secteur des transports, des objectifs ont été établis pour l'aviation civile, qui a été incluse dans le système européen d'échange de quotas d'émission (SCEQE), et s'applique également aux vols vers et à partir des aéroports de l'UE. La mise en œuvre de cette mesure a toutefois été temporairement ajournée s'agissant des vols non UE, afin de faciliter un accord global au sein de l'OACI (7).

2.6 En ce qui concerne les transports maritimes, aucun objectif contraignant n'a été défini au niveau de l'UE, dès lors qu'il a été jugé plus utile d'attendre des mesures coordonnées à l'échelle mondiale dans le cadre de l'OMI.

2.7 Cependant, conformément à une déclaration du Conseil et du Parlement datant de 2009, en l'absence d'accord international intervenant dans le cadre de l'OMI et approuvé par l'UE ou ses États membres au 31 décembre 2011, la Commission devait donc présenter des propositions visant à inclure les émissions du transport maritime international dans l'engagement de réduction pris par l'Union; l'acte qui en aurait résulté serait entré en vigueur en 2013, sa conception devant permettre de réduire

au minimum les éventuelles incidences négatives sur la compétitivité de la communauté (8). La Commission a fait suite à ces déclarations au moyen d'une déclaration en octobre 2012.

2.8 Si aucun accord international n'est intervenu au niveau de l'OMI en réponse à cette déclaration de 2009, des décisions visant à améliorer l'efficacité énergétique des nouveaux navires ont été prises et d'autres propositions d'amélioration de l'efficacité énergétique ont été présentées, la surveillance, la déclaration et le contrôle des émissions pouvant constituer à cet égard une première étape. Dans ce contexte, la Commission estime que les travaux en cours au sein de l'OMI sont susceptibles de mener à des décisions sur des mesures de réduction des émissions fondées sur le marché. L'engagement d'agir au niveau régional de l'UE devrait donc être mis en œuvre de manière à étayer les travaux poursuivis dans le cadre de l'OMI. La Commission a exprimé sa préférence marquée pour une approche globale menée par l'OMI et continuera à agir dans cette perspective, malgré la lenteur des progrès accomplis jusqu'à présent à ce niveau. La Commission suivra de façon continue la progression de la situation et examinera l'opportunité de toute nouvelle mesure dans le contexte de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et de l'OMI.

2.9 L'établissement d'un système de surveillance, de déclaration et de vérification des émissions (MRV) constituerait un premier pas dans cette direction. Cela permettrait de suivre l'évolution de la situation et de favoriser l'amélioration de l'efficacité énergétique au niveau des entreprises, et partant, d'obtenir une réduction des coûts supérieure aux coûts de fonctionnement du système MRV. Des enseignements peuvent être tirés des systèmes existant au niveau des entreprises. Un système MRV régional au niveau de l'UE devrait être mis en œuvre en collaboration avec l'OMI. Il pourrait ensuite être adapté à d'éventuelles mesures prises dans le même esprit au niveau de cette organisation. Cela pourrait également constituer le premier pas d'une approche progressive d'inclusion des émissions de GES des transports maritimes dans les engagements de réduction des émissions pris au niveau de l'UE ou au niveau international au moyen d'exigences en matière d'efficacité énergétique et/ou de mesures fondées sur le marché.

3. La proposition de la Commission européenne

3.1 La Commission propose un règlement qui met sur pied un cadre pour un système MRV régissant les émissions de CO₂ des navires d'une jauge brute (GT) supérieure à 5 000. Le système couvre tout le trafic évoluant dans et entre les ports de l'UE ainsi qu'entre un port de l'UE et le premier port de destination non UE ou le dernier port de départ non UE. Il s'applique à tous les navires, indépendamment de leur pavillon, à l'exclusion des navires de guerre, des navires qui sont la propriété d'un État et des bateaux de plaisance. Il est estimé dans la proposition que le seuil de tonnage exclut environ 40 % de la flotte, mais seulement 10 % des émissions de CO₂.

3.2 Pour les raisons indiquées dans la section 2 ci-dessus, le système doit être mis en œuvre en étroite coopération avec l'OMI et d'autres organisations internationales, et il pourra être adapté à d'éventuels concepts développés à l'avenir dans le cadre de cette organisation.

(4) Voir: COM(2013) 479.

(5) Voir: COM(2010) 2020.

(6) Voir: COM(2013) 479.

(7) Directive 2008/101/CE et décision 377/2013/CE.

(8) Voir le deuxième considérant de la décision 406/2009/CE et le troisième considérant de la directive 2009/29/CE.

3.3 Le système MRV proposé par la Commission établit un cadre visant à rassembler par le biais des propriétaires/exploitants de navires les données pertinentes pour chaque navire et chaque voyage relevant du règlement, en ce y compris les mouvements à l'intérieur des ports. Une déclaration annuelle est également prévue. Les déclarations seront approuvées par des vérificateurs accrédités et les déclarations annuelles approuvées seront transmises à la Commission et à l'État du pavillon. Les déclarations annuelles seront publiées, tandis que les documents de conformité établis par les vérificateurs seront conservés à bord des navires couverts par le système. La conformité sera vérifiée par l'État du pavillon et par l'intermédiaire du système de contrôle par l'État du port. Tout manquement sera sanctionné, dans certains cas par l'expulsion d'un navire, à savoir qu'il lui sera interdit d'entrer dans les ports de l'UE jusqu'à ce que le problème de conformité soit résolu.

4. Observations générales

4.1 Le CESE prend acte des objectifs stratégiques qui sous-tendent la proposition. Ils sont ambitieux et vont bien au-delà du contenu de la proposition, visant à établir une base factuelle pour la poursuite des négociations et des progrès en direction de mesures qui entraîneront une réduction sensible des émissions de CO₂ des transports maritimes. Le CESE accueille favorablement ces objectifs stratégiques et l'approche de la Commission consistant à prendre le contrôle de la situation s'agissant des émissions de CO₂ et de leur évolution de façon transparente et crédible grâce au système de déclaration et de vérification que le règlement proposé entend mettre sur pied. Le CESE est lui aussi d'avis qu'une telle base de connaissances pourrait contribuer à favoriser les travaux en cours au sein de l'OMI en vue d'un accord sur des mesures contraignantes de réduction des émissions de CO₂ des transports maritimes. Dans ce contexte, le CESE fait également référence à son avis⁽⁹⁾ sur le règlement relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre et pour la déclaration, au niveau national et au niveau de l'Union, d'autres informations ayant trait au changement climatique et abrogeant la décision n° 280/2004/CE, devenue entretemps le règlement 525/2013.

4.2 De même, le CESE prend acte avec satisfaction de l'approche partiellement ascendante suivie par la proposition, selon laquelle les informations collectées au niveau des entreprises devraient favoriser des mesures qui amélioreront l'efficacité énergétique à ce même niveau. Ces mesures devraient réduire la consommation de carburant ainsi que les émissions par unité transportée, à concurrence de 2 % par an. Elles devraient également réduire les coûts nets, à raison de 1,2 milliard d'euros par an d'ici 2030, selon l'analyse d'impact qui accompagne la proposition, compte étant tenu des coûts de mise en œuvre du système MRV, qui seront pour l'essentiel pris en charge par l'industrie des transports maritimes.

4.3 Le CESE souligne néanmoins l'importance de surveiller de manière continue l'exactitude de l'évaluation du ratio coûts/bénéfices de la proposition pour l'industrie du transport maritime et pour la société. Il demande également que la Commission propose immédiatement des mesures correctives s'il devait apparaître que les exigences qui sont imposées à l'industrie du

transport maritime du fait du futur système MRV représentent une charge qui aurait une incidence négative sur sa compétitivité.

4.4 Le CESE exprime des doutes quant à la proposition d'étendre les devoirs de surveillance et de déclaration pour couvrir également des éléments commerciaux ou d'exploitation. Le CESE ajoute que la proportionnalité de cette exigence supplémentaire d'information est contestable dès lors qu'elle va au-delà de l'objectif principal de la proposition qui est de recueillir des informations sur les émissions de CO₂. De surcroît, son utilité a été mise en question par l'industrie des transports maritimes et les informations concernées peuvent être également commercialement sensibles. Dans ces conditions, imposer des obligations administratives supplémentaires semblerait également contraire à la volonté de simplification qui constitue un aspect éminent de l'initiative de "ceinture bleue" de la Commission afin de faciliter les transports maritimes dans l'UE. Dans ce contexte, le CESE note également qu'une obligation de fournir ce type d'information constituerait une charge particulièrement lourde pour le transport maritime à courte distance qui se caractérise par de courts trajets et de multiples destinations.

4.5 Le CESE souscrit également au point de vue selon lequel l'effet de réduction des émissions que devrait engendrer la proposition est entièrement insuffisant pour réaliser les objectifs établis pour le secteur maritime par le livre blanc de 2011 sur la politique des transports. D'autres mesures plus efficaces sont d'urgence.

4.6 Dans ce contexte, le CESE rappelle également des avis antérieurs⁽¹⁰⁾ relatifs à la politique des transports maritimes et aux exigences environnementales, dans lesquels le CESE a constamment maintenu une ligne de soutien aux initiatives qui améliorent l'environnement, tout en estimant, compte tenu du caractère planétaire des transports maritimes, que de telles mesures doivent être prises au niveau mondial, au sein de l'OMI.

4.7 Dans ce contexte, le CESE rappelle que la proposition s'appliquera également aux navires battant le pavillon de pays n'appartenant pas à l'UE. Si cela ne pose pas de problème pour les opérations de transport au sein de l'UE, des problèmes sont susceptibles de se poser pour les transports entre des ports UE et des ports non UE. Il pourrait s'agir selon le CESE d'un problème pratique et politique, plutôt que juridique, eu égard au danger possible de représailles ou de complications résultant de l'existence de plusieurs systèmes parallèles de ce type. Le CESE formule l'espoir que le système prévu apparaîtra suffisamment attrayant pour ceux qui en relèveront et que, à la différence de ce qui est advenu pour le système SCEQE dans le secteur de l'aviation civile, il n'y aura pas de difficultés par rapport aux opérateurs de pays tiers.

⁽⁹⁾ Voir l'avis du CESE sur "La teneur en soufre des combustibles marins", JO C 68 du 6.3.2012, pp. 70-74.

⁽¹⁰⁾ Voir les avis du CESE sur: "La teneur en soufre des combustibles marins", JO C 68 du 6.3.2012, pp. 70-74; "La croissance bleue: des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime", JO C 161 du 6.6.2013, pp. 87-92; "La politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018", JO C 255 du 22.9.2010, pp. 103-109; "Le SCEQE dans le domaine de l'aviation", JO C 133 du 9.5.2013, pp. 30-32; "Un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre", JO C 181 du 21.6.2012, pp. 169-173; "Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne", JO C 211 du 19.8.2008, pp. 31-36; "L'écologisation du transport maritime et fluvial", JO C 277 du 17.11.2009, pp. 20-24.

4.8 Le CESE partage le point de vue selon lequel des mesures contraignantes de réduction des émissions de CO₂ allant plus loin que ce que prévoit la proposition devraient être arrêtées au sein de l'OMI afin d'améliorer les possibilités d'une mise en œuvre réussie. Il estime également qu'une réglementation régionale au niveau de l'UE est plus susceptible de se heurter à différentes difficultés de mise en œuvre, en particulier par rapport aux pays tiers.

4.9 Le CESE note que l'analyse d'impact de la proposition conclut que les mesures fondées sur le marché sont les plus efficaces pour atteindre des réductions adéquates des émissions de CO₂ à un niveau permettant de réaliser les objectifs fixés en la matière pour le transport maritime dans le livre blanc de 2011 sur la politique des transports.

4.10 Le CESE attire également l'attention sur le risque d'effets négatifs que des mesures régionales contraignantes en vue de réduire les émissions, et tout particulièrement celles fondées sur le marché, pourraient avoir sur la compétitivité des transports maritimes européens.

4.11 Dès lors, le CESE apprécie également dans la proposition la contrainte imposée à la Commission de maintenir des contacts étroits avec l'OMI et d'autres organisations internationales concernées s'agissant de la mise en œuvre d'un système MRV à l'échelle de l'UE pour les émissions maritimes de CO₂, ainsi que la disponibilité de la Commission à adapter le système de l'UE à un futur système MRV dont il serait convenu dans le cadre de l'OMI.

4.12 Le CESE encourage la Commission et les États membres à maintenir la pression au sein de l'OMI pour qu'elle prenne promptement des mesures, reposant de préférence sur des instruments fondés sur le marché, en vue de réduire les émissions de CO₂ des transports maritimes.

4.13 Le CESE relève que, tout en attachant une grande importance à une solution au niveau de l'OMI, la Commission n'exclut pas des mesures régionales au niveau de l'UE, si les développements en cours dans ce contexte n'apportent pas de résultats. Le CESE se félicite qu'aucun délai ne semble avoir été fixé pour de telles mesures régionales et met en garde contre des instruments qui pourraient n'engendrer que peu d'effets sur le plan de la réduction des émissions, tout en ayant un coût plus élevé du fait d'une compétitivité réduite ou de l'apparition possible de problèmes par rapport aux pays tiers, dans la mesure où ces instruments affecteraient les navires battant pavillon de ces pays, du moins dans les eaux non européennes.

4.14 Le CESE approuve également le lien établi entre le MRV sectoriel et le système général de surveillance pour les émissions de GES établi au titre du règlement 525/2013 ⁽¹¹⁾.

⁽¹¹⁾ Règlement (UE) n° 525/2013 relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre et pour la déclaration, au niveau national et au niveau de l'Union, d'autres informations ayant trait au changement climatique et abrogeant la décision n° 280/2004/CE.

5. Observations particulières

5.1 Le CESE note que le concept choisi pour le système MRV fait reposer la partie la plus importante de la charge de mise en œuvre du système sur les propriétaires ou les opérateurs de navires et sur les vérificateurs accrédités tandis que les États membres, la Commission et l'AESM exerceront pour l'essentiel des fonctions de supervision et recevront les déclarations. Le but recherché est de permettre de tirer parti de l'expérience existante au niveau des entreprises et de réduire la charge administrative pesant sur les institutions de l'UE.

5.2 Le CESE estime que pour améliorer la qualité des déclarations d'émissions, il convient d'y faire apparaître des informations spécifiques utiles telles que la résistance d'un navire à la glace ou la présence de conditions particulières de navigation, telles que la navigation hivernale.

5.3 Le CESE est d'avis que certains aspects du système MRV tel que proposé sont inutilement complexes et coûteux en ressources. L'on comprend difficilement par exemple pourquoi un rapport de vérification formel doit être établi pour les déclarations annuelles, alors qu'un certificat de conformité sera délivré pour les déclarations annuelles approuvées, et que les principaux éléments de ce certificat seront également publiés. Le CESE estime qu'un certificat de conformité devrait suffire, et que si sa délivrance est refusée, ce refus donne éventuellement lieu à un rapport de vérification motivé.

5.4 S'il est certainement utile que les déclarations établies au titre de la proposition soient également communiquées aux organes de la Commission responsables de la mise en œuvre du règlement 525/2013 sur la surveillance et la déclaration des émissions de GES, on comprend difficilement pourquoi l'on exigerait des États membres qu'ils envoient un rapport distinct à la Commission, adapté aux objectifs de ce règlement, alors que toutes les informations pertinentes pourraient être tout simplement incluses dans un rapport qui pourrait ensuite être transmis à toutes les parties concernées.

5.5 Le CESE s'interroge également quant au caractère raisonnable de la sanction d'expulsion prévue à l'article 20, paragraphe 3 de la proposition, dès lors qu'elle semblerait empêcher un navire d'accéder à quelque port de l'UE que ce soit, fût-ce celui de son État de pavillon. Il semblerait sensé de prévoir une espèce de port de refuge qui offrirait la possibilité de résoudre des problèmes de conformité.

5.6 Le CESE se demande si les délais de mise en œuvre prévus ne sont pas inutilement longs et s'il ne serait pas possible de fait d'écourter ces délais d'une année. Par exemple, il est prévu que la proposition entre en vigueur au 1^{er} juillet 2015, alors qu'il n'est pas nécessaire de communiquer les plans de surveillance à la Commission avant le 30 août 2017, tandis que le processus de surveillance en tant que tel débutera en fait au 1^{er} janvier 2018. Cela correspond à une période de transition d'environ deux ans et demi, ce qui de l'avis du CESE est un peu long, sachant qu'il sera également nécessaire d'adopter plusieurs actes délégués et actes de mise en œuvre.

5.7 Par ailleurs, le CESE estime que le Forum européen du transport maritime durable projeté pourrait s'avérer un point focal de qualité pour plusieurs questions touchant aux questions de mise en œuvre.

5.8 Le CESE souhaite également formuler un certain nombre d'observations d'ordre technique sur la proposition. L'article 14, paragraphe 1 se réfère à la fois aux notions de "compagnie" et d'"exploitant du navire", alors que selon la définition figurant à l'article 3, le terme "compagnie" couvre aussi bien les propriétaires que les exploitants de navires. Tant les articles 15 (paragraphe 5) que 16 (paragraphe 3) habilite la Commission à adopter des actes délégués concernant entre autres les "méthodes d'accréditation des vérificateurs". Le CESE suggère de supprimer la référence aux "méthodes d'accréditation" figurant à l'article 15, paragraphe 5, relatif aux procédures d'accréditation, et de la maintenir à l'article 16, qui traite de l'accréditation des vérificateurs.

5.9 L'article 23 prévoit une très large délégation de pouvoirs pour compléter et modifier les dispositions des annexes I et II au moyen d'actes délégués, afin de tenir compte d'un certain nombre de données, dont les derniers éléments scientifiques disponibles, les informations pertinentes disponibles à bord des navires, les règles internationales et les normes acceptées sur le plan international, "pour déterminer les méthodes les plus précises et les plus efficaces de surveillance des émissions et pour améliorer la précision des informations requises". Le CESE est d'avis que cette délégation dépasse largement le cadre des adaptations aux évolutions techniques et semble autoriser des modifications sur des questions qui revêtent un caractère crucial pour la proposition à l'examen, telles que la détermination de méthodes de surveillance. Le CESE est donc d'avis qu'une délégation assortie d'un tel champ d'application peut s'avérer contraire à l'article 290 du TFUE. Une interrogation semblable se pose concernant la délégation prévue à l'article 15, paragraphe 3, en matière de procédures de vérification.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

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 – Stratégie européenne en matière de composants et systèmes micro-nanoélectroniques»

COM(2013) 298 final

(2014/C 67/36)

Rapporteure: **M^{me} BATUT**

Le 3 juillet 2013, 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 - Stratégie européenne en matière de composants et systèmes micro-nanoélectroniques"

COM(2013) 298 final.

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 30 septembre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 112 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE soutient la volonté de la Commission de construire un leadership européen dans le domaine des composants et systèmes micro-nanoélectroniques et de fédérer de toute urgence, autour de ce projet et de manière transfrontalière les États membres, la recherche, les investissements, et les énergies, pour traduire son excellence en production et en emplois.

1.2 Le CESE estime que les composants et systèmes micro-nanoélectroniques peuvent être à la base d'une nouvelle révolution industrielle et qu'à ce titre, plus encore qu'une "stratégie" industrielle européenne ce domaine requiert une véritable "politique industrielle commune" d'intérêt public, à organiser autour de la coordination que devrait assurer la Commission pour que les entreprises européennes soient en capacité de prendre le leadership de la production et des marchés. Cet élément manque de la proposition de la Commission.

1.3 Le CESE est d'avis que les quelques pôles d'excellence existants qui sont indispensables pour stimuler les efforts fournis par l'Europe doivent être agrandis et développés davantage. Permettre aux entités moins avancées dans l'ensemble de l'UE de bénéficier du vaste programme financier public et privé qui est proposé dans la communication renforcerait les potentiels. Dans ce contexte, le régime des aides d'État et des subventions doit être modifié car le problème auquel sont confrontées les industries européennes de haute technologie n'est pas la concurrence entre entreprises européennes, mais plutôt l'absence, dans de nombreux secteurs de haute technologie, d'entreprises compétitives et leaders sur le plan mondial. Cette politique devrait être assouplie à l'égard de ce secteur de pointe pas

seulement en faveur de l'Initiative Technologique Conjointe proposée, mais aussi pour aider les entreprises à atteindre une envergure mondiale, comme c'est le cas en Asie et aux États-Unis.

1.4 Le CESE estime souhaitable que la stratégie, objet de la communication à l'examen, se donne pour objectif de rattraper le retard européen et de couvrir toute la chaîne de valeur (chefs de file pour des produits et des marchés, sous-traitants, plateformes, producteurs de technologies de base et sociétés de conception) par des compétences européennes retrouvées, et il soutient la défense des intérêts de ses entreprises par l'Union dans le cadre de chaque traité de libre-échange actuellement en négociation (Japon, USA). Le Comité souscrit à l'approche euro-centrée de la Commission européenne et fait état de sa préoccupation quant à sa mise en œuvre dans le cadre de la chaîne de valeur mondiale. Les véritables faiblesses de l'Europe sont le manque de produits et de présence sur le marché, ainsi que la pénurie d'entreprises d'envergure mondiale. Le CESE recommande toutefois à la Commission de ne pas négliger l'essor d'États membres forts en tant qu'éléments de base de synergies transfrontalières.

1.5 Pour le Comité, la nouvelle stratégie en matière de composants et systèmes micro- et nanoélectroniques est tout à fait bienvenue mais elle ne saurait se soustraire aux articles 3.3 TUE et 9 et 11 TFUE. Dans la mesure où la feuille de route n'est pas encore établie (fin 2013), le CESE recommande que soient prises en considération les conséquences socio-économiques sur les êtres vivants et notamment sur le développement durable, en raison de la montée en puissance dans la vie courante des composants micro-nanoélectroniques, et des matériaux qu'ils utilisent, sur la recherche, l'emploi, les formations, le développement essentiel des qualifications et des compétences, sur la santé des citoyens et celle des travailleurs du secteur.

1.6 Il recommande de mettre en place, aux côtés du Groupe des leaders de l'électronique de nouvelles formes de gouvernance citoyenne, eu égard à l'importance des investissements publics recherchés, à hauteur de 5 milliards d'euros sur 7 ans, et à l'importance stratégique du secteur.

1.7 Le CESE recommande une évaluation de la stratégie à mi-parcours.

2. Introduction

2.1 Dans le cadre de sa politique de relance des investissements au service d'une industrie européenne plus forte devant contribuer à la relance économique et au retour de la croissance (COM(2012) 582 final), la Commission européenne publie une Communication sur les composants et systèmes micro- et nanoélectroniques qu'elle a déjà définis comme une des clés "génériques" dans une Communication précédente (COM(2012) 341 final) qui correspondent à l'initiative clé n° 6 de la stratégie Europe 2020, déclinée par "Horizon 2020".

2.2 Les composants et systèmes micro- et nanoélectroniques, technologies diffusantes, sont à l'origine d'un grand nombre de catégories de produits dont plus aucune activité ne peut se passer dorénavant; ils contribuent à l'innovation et à la compétitivité. Les neuf principales catégories de produits sont les suivants: (1) ordinateurs, (2) périphériques d'ordinateur et autre matériel de bureau, (3) électronique grand public, (4) serveurs et appareils de stockage, (5) équipements de travail en réseau, (6) systèmes électroniques automobiles, (7) dispositifs médicaux électroniques, (8) matériel électronique industriel et (9) matériel électronique militaire et aérospatial.

2.3 Le CESE se réjouit de voir que la Commission rencontre avec cette nouvelle Communication certaines des préconisations qu'il a eu l'occasion d'exprimer dans ses avis précédents⁽¹⁾, et qu'elle manifeste une réelle volonté d'agir pour reconquérir des marchés. Une meilleure utilisation des résultats de la recherche, plus d'accent sur les produits et les compagnies leaders, seront les conditions du succès.

2.4 D'après la Commission elle-même, au niveau mondial, le chiffre d'affaires de ce seul secteur était d'environ 230 milliards d'euros en 2012 et la valeur des produits comprenant des composants et systèmes micro- et nanoélectroniques serait d'environ 1 600 milliards d'euros. Faisant le constat que d'un côté l'Union souffre de 10 ans de stagnation dans son soutien à la R&D&I (Communication, pt 5.2) et que d'un autre côté, elle voit depuis 15 ans le transfert massif en volume de cette production vers l'Asie qui a brevets et main d'œuvre qualifiée (Communication, pt 3.3), la Commission propose de développer une nouvelle stratégie industrielle européenne pour l'électronique en préconisant des investissements publics coordonnés et des partenariats public-privé aux fins de mobiliser 10 milliards d'euros de nouveaux investissements publics et privés dans les "technologies avancées".

3. Synthèse de la Communication

3.1 Pour rattraper ce retard et soutenir la comparaison avec les États-Unis et l'Asie en termes de productions de composants et systèmes micro et nanoélectroniques, la Commission propose:

- D'augmenter et de coordonner les investissements dans la recherche-développement et innovation (R&D&I) et de mettre en synergie transfrontalière les efforts des États membres et de l'Union;
- De renforcer les pôles européens d'excellence existants pour rester à la pointe;
- De travailler à rendre les supports numériques européens (puces à base de silicium) plus performants, moins chers (vers des galettes de 450 mm – "More Moore"), et plus intelligents ("More than Moore");
- De mobiliser 10 milliards d'euros sur 7 ans venant pour moitié de sources publiques régionales, nationales et européennes, et pour moitié de partenariats public-privés afin de couvrir la chaîne de valeur et d'innovation y compris provenant du cadre d'Horizon 2020⁽²⁾.

Les ambitions de la Commission sont alors:

- De fournir aux industries clés européennes plus de composants et systèmes micro- et nanoélectroniques européens;
- De renforcer la chaîne d'approvisionnement et les écosystèmes de ces technologies en offrant plus d'opportunités aux PME;
- D'accroître l'investissement dans les techniques de fabrication avancée;
- De stimuler l'innovation partout y compris au niveau de la conception pour doper la compétitivité industrielle de l'Europe.

4. Observations générales

4.1 Les nanotechnologies sont tous les produits de l'électronique et de l'optoélectronique. Ils représentent des technologies dites "top-down" pour lesquelles on part de matériaux que l'on structure plus finement (micro) pour créer les éléments des composants comme les transistors, condensateurs, interconnexions électriques. Les recherches les plus récentes vont dans le sens "bottom up", vers l'assemblage en structures intégrées d'entités nanos (de 1 à 100 nm) comme les molécules, les nanotubes, ayant déjà des fonctionnalités électriques intrinsèques, qui augmenteront les performances et étendront encore davantage la capacité du silicium.

⁽¹⁾ JO C 44, 15.2.2013, p. 88; JO C 54, 19.2.2011, p. 58.

⁽²⁾ COM(2011) 808 final; "Programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation Horizon 2020".

Comme l'expose le paragraphe 2.2, les domaines concernés par les composants et systèmes électroniques sont très variés, et concernent quasiment toutes les dimensions des activités industrielles et commerciales, ainsi que pratiquement toutes les facettes de nos vies quotidiennes. Il n'est plus possible d'en dresser une liste exhaustive.

4.2 Le Comité se réjouit que l'accent soit mis sur une véritable stratégie industrielle en matière électronique qui conditionne la capacité d'innovation de tous les secteurs d'activité, la compétitivité et le devenir du continent et que la Commission ait la volonté d'en faire un moteur commun pour les EM afin de construire un leadership européen. Sur le marché mondial des technologies clés génériques (TCG), la concurrence est violente, et les capitaux vont ailleurs qu'en Europe. Pour rétablir sa position dans le monde, l'UE devrait offrir aux États membres des conditions adaptées aux industries concernées.

4.3 La communication à l'examen propose une stratégie extrêmement eurocentrée, consistant à combler les vides de la chaîne de création de valeur de l'industrie électronique européenne. Or, les chaînes de valeur de l'industrie électronique sont mondiales, et non régionales. Les trois acteurs majeurs sont les entreprises de premier plan, les sous-traitants et les responsables des plateformes. De nombreuses autres entités jouent un rôle important dans d'autres secteurs de l'industrie, tels que les vendeurs de logiciels, les fabricants d'équipement de production, les distributeurs, ainsi que les fabricants de composants et de sous-systèmes plus génériques.

La valeur que s'approprient les entreprises les plus puissantes de la chaîne de valeur mondiale – entreprises de premier plan exploitant des marques internationales et fournisseurs de composants bénéficiant d'une forte position de "leader de plateforme" – peut être extrêmement élevée. La communication est imprécise en ce qui concerne le point, dans la chaîne de valeur mondiale, sur lequel la Commission entend cibler ses efforts, et en ce qui concerne la question de savoir si ses ambitions dépassent les composants et sous-systèmes génériques.

4.4 Pour attirer vers ce secteur les budgets considérables nécessaires, la Commission veut favoriser des coopérations et des actions croisées; elle attend des chercheurs et des leaders de l'industrie de l'électronique (AENEAS & CATRENE Board members, "Nanoelectronics beyond 2020") qu'ils lui apportent leur aide pour définir fin 2013 la feuille de route qui conduira la stratégie.

4.5 Le CESE se réjouit de cette forte volonté d'avancer, il estime que la stratégie doit être largement approuvée. Ce domaine mériterait plus encore qu'une stratégie industrielle européenne une véritable "politique industrielle commune", qui offre aux chercheurs une vision politique globale sur le court et le long terme. Il s'agit d'un domaine vital pour la survie de l'Europe. L'objectif est de bénéficier d'un effet de masse pour transformer la recherche en produits, puis en

produits commercialisables. Il est alors indispensable d'établir, d'un côté des anticipations industrielles à au moins 5 ans, comme le font les entreprises commerciales concurrentes des pays tiers, et d'un autre côté des ponts avec la société civile.

L'excellence que les spécialistes manifestent relève de niches et, entre le concept et la vente du produit final, les PME pointues manquent de moyens, de compétences, et de visibilité. L'UE a besoin de stratégies, produits et leaders. Cet élément n'est pas assez pris en compte dans la communication.

4.6 Dans les quatre premières catégories de produits énumérées au paragraphe 2.2, une seule entreprise européenne figure parmi les leaders mondiaux. La présence européenne est plus importante dans les autres secteurs, mais l'Europe ne bénéficie d'une position dominante dans aucun d'entre eux. Le CESE regrette que la stratégie de la Commission ne soit pas plus explicite concernant ces obstacles à l'entrée dans la chaîne de valeur mondiale. Un premier pas essentiel serait de rapatrier la fabrication en sous-traitance.

4.7 Le CESE se réjouit que la Commission estime urgent d'intensifier et surtout de coordonner tous les efforts déployés dans ce domaine par les pouvoirs publics pour que ces technologies restent propriété de l'UE même quand elles sont vendues dans le monde entier.

4.8 Le CESE estime fondamental de favoriser les synergies au niveau transfrontalier et juge vital de stimuler les énergies des États membres pour favoriser les synergies. L'Europe peut être davantage que la somme de ses parties. Les États membres disposent eux-mêmes d'atouts intellectuels leur permettant d'avoir un impact à l'échelle mondiale. La question relève autant de l'énergie, de la vision et de l'ambition déployées à l'intérieur des frontières que des synergies transfrontalières.

4.9 La coordination devra être très structurée pour que le morcellement constaté entre les États membres ne soit pas augmenté par le niveau régional voire universitaire (pôles d'excellence). Il convient de s'assurer que la stratégie est adaptée aux ressorts intrinsèques du secteur des micro- et nanoélectroniques.

4.10 Le CESE estime qu'il convient de trouver un équilibre entre une stratégie fondée sur la demande du marché et une nécessaire politique industrielle commune. Le marché ne peut pas être la seule référence (Communication pt 5.3, 2^oal; annexe, pt 4), même si l'UE ne doit pas ignorer le mécanisme de découverte sous-tendu par le marché.

4.11 Une industrie européenne plus forte et une nouvelle stratégie en matière de composants et systèmes électroniques, tout à fait bienvenues, ne sauraient cependant se soustraire aux articles 3 TUE et 9 et 11 TFUE. Malgré la complexité de tous ces facteurs l'appréhension des conséquences socio-économiques du développement **des** nanotechnologies, et du développement **par** les nanotechnologies doit être évoquée.

4.11.1 Le Comité estime que les données relatives au nombre d'emplois du secteur, aux formations, aux qualifications, et aux compétences requises, devraient être analysées et quantifiées. Les emplois sont actuellement en progression, mais les compétences manquent. L'inadéquation révélée ainsi doit être traitée. Elle exige des investissements de long terme qui se calculent. L'objectif final est que tous contribuent à affermir la position de l'UE dans le monde des composants et systèmes électroniques. Le CESE déplore que la Commission ait fait l'impasse sur ces aspects dans sa Communication, alors qu'ils sont largement pris en compte dans son précédent texte de 2012 (COM(2012) 582 final) et qu'elle n'ait pas évoqué les montants à y dédier.

4.11.2 Les appareils électroniques figurent parmi les produits contenant des nanoparticules qui sont et seront mis à la disposition des consommateurs. Celles-ci sont en effet dans les composants de l'électronique hybride moléculaire, les semi-conducteurs, les nanotubes et les nanofils, ou encore l'électronique moléculaire avancée. La nanoélectronique à basse-tension et à ultra-basse-tension sont d'importants thèmes de recherche et de développement qui tendent vers l'apparition de nouveaux circuits fonctionnant près de la limite théorique de consommation énergétique par bit. L'impact de l'usure, de la dégradation en fin de vie de nanomatériaux contenus dans les appareils électroniques actuels, en cours d'invention ou à venir, est à prendre en compte par l'UE au regard du développement durable, pour la préservation de l'environnement et des êtres vivants, même si la définition actuelle des nanomatériaux établie par la Commission européenne ne conduit pas à faire de la santé un enjeu à propos de la micro et nanoélectronique. Le principe de précaution doit s'appliquer.

5. Observations particulières

5.1 Une véritable stratégie industrielle

5.1.1 Le Comité trouve appropriée la stratégie de la Commission visant à combler les lacunes de la chaîne de valeur dans la production et à renverser la tendance pour relocaliser en Europe les parties manquantes de la chaîne de valeur des technologies micro- et nanoélectroniques. Il s'interroge cependant sur les raisons des 10 ans de stagnation (reconnus explicitement au pt 5.2 de la Communication) dans les budgets de la R&D&I européenne pourtant réputée de classe mondiale, qui ont empêché l'Union d'occuper toute sa place sur les marchés mondiaux au moment crucial de l'éveil de la Chine. Analyser ces raisons, ainsi que les dynamiques de l'ensemble de la chaîne de valeur évoquées au chapitre 4 du présent avis, permettrait d'empêcher les erreurs futures et peut-être pour cela faudrait-il s'inspirer des stratégies des autres régions du globe, et trouver les incitants utiles au retour de certaines productions en Europe.

5.1.2 Le CESE estime que la compétitivité par le coût du travail a tué des secteurs entiers (textiles, chaussures, pneumatiques, métallurgie...). La sous-traitance a eu l'effet équivalent dans le domaine de l'électronique. La stratégie électronique devrait intégrer ces données et accepter de paramétrer les nouvelles formes de compétitivité, par les compétences, par l'excellence et la création de plus nombreux pôles, par la diffusion des connaissances vers plus d'entreprises, par la flexibilité interne, etc.

5.1.3 Le Comité estime qu'au-delà de l'aide financière, une protection coordonnée de l'UE pourrait soutenir ses PME, et leurs marques. Les brevets, la protection du secret commercial, la lutte contre le cyber-crime et contre le vol des brevets devraient entrer dans la stratégie à l'examen.

Le libre-échange multilatéral ouvre toutes les frontières en dehors de la régulation coordonnée que pourrait apporter l'OMC. Le CESE estime souhaitable que la stratégie objet de la communication à l'examen soit prise en compte dans le cadre de chaque traité de libre-échange actuellement en négociation (Japon, USA). Les traités de libre-échange, à la différence de ce qu'ont voulu les pères fondateurs pour l'Union européenne, ouvrent des marchés dont à priori les partenaires n'ont pas de règles égales.

5.2 Le financement

5.2.1 Être présent dans la course aux marchés exige des investissements que les États membres, en crise et en proie aux coupes budgétaires exigées par l'UE, ne peuvent plus fournir. La Commission appelle le secteur privé à s'engager. Mais la crise a intensifié la difficulté de l'accès au crédit pour les PME, en particulier les PME innovantes, jusqu'à les voir étranglées par leurs banques.

5.2.2 Le Comité se réjouit que la Commission mette aussi l'accent sur leur financement et contribue à desserrer l'étouffement.

5.2.3 La capacité d'agir des contributeurs publics est limitée en raison de leurs déficits et dettes publiques, systèmes sociaux compris. Les moyens de contrôle qui seront à leur disposition pour vérifier l'engagement des entreprises à maintenir et développer leurs activités de conception et de fabrication en Europe (pt 7.1 de la Communication in fine) ne semblent pas suffisamment développés.

Le Comité estime que le régime des aides d'État et des subventions pourrait être assoupli afin:

1. de garantir aux entreprises du secteur une plus grande faculté de réaction sur ce marché mondial d'avenir;
2. que l'échange de bonnes pratiques existe entre tous les chercheurs
3. que puissent apparaître de nouveaux centres d'excellence dans les villes prêtes à les accueillir;
4. que les règles de solidarité empêchent le dumping intra-européen;
5. que les procédures et les critères d'accès aux fonds soient simplifiés et les banques informées.

5.2.3.1 Le CESE souhaiterait une clarification de l'articulation avec les fonds structurels, et avec la BEI, en particulier pour les pays de l'UE à l'agonie en raison de la sévère crise financière, où la contraction massive des dépenses publiques ajoutée au gel des investissements privés, a rendu toute aide illusoire, et où les fonds structurels ne sont déjà plus le miracle absolu. Le CESE suggère que l'UE organise pour les chercheurs concernés dans ces pays la possibilité d'intégrer les meilleurs centres européens de recherche.

5.2.3.2 Pour ce qui concerne les fonds privés, le CESE estime qu'ils peuvent contribuer, mais qu'il est aléatoire de fonder une stratégie de long terme sur cette hypothèse.

5.3 La coordination

5.3.1 Le CESE approuve le rôle qu'entend jouer l'UE comme coordinateur des forces ainsi que le choix de la Commission d'avoir recours à l'article 187 du Traité et de créer une entreprise conjointe (nouvelle Initiative technologique conjointe). En effet le marché seul ne joue pas de "rôle", il n'a pas de volonté politique impulsant des lignes directrices.

5.3.2 Le niveau de l'UE est le bon niveau pour organiser la transversalité, éviter les redondances dans les recherches, mobiliser les chaînes de valeur, et commercialiser leurs résultats dans les meilleures conditions. Le CESE rappelle qu'il convient de tenir compte des niveaux de développement de la recherche qui sont différents entre les États membres, afin de ne pas seulement valoriser les pôles d'excellence mais de rendre les nouveaux fonds accessibles à tous. Quand le même "business model" ne peut pas s'appliquer partout, les petites start up doivent pouvoir être aidées aussi.

5.3.3 Il faudra tenir compte du fait que viser l'intégration verticale des systèmes informatiques (ancien programme ARTEMIS) et de la nanoélectronique (ancienne ITC ENIAC) en faisant collaborer horizontalement entreprises et universités, et ceci au niveau transnational, est ambitieux. Le CESE trouverait utiles des précisions sur les spécificités des régions et des pôles d'excellence alors que le creuset des découvertes exige de plus en plus de pluridisciplinarité pour la compréhension des nano-propriétés, ainsi que sur la protection de l'information qui devra circuler et celle des brevets déposés.

5.4 Les conséquences socio-économiques

5.4.1 Elles manquent à la communication. Celle-ci vise l'efficacité, mais rien ne peut se faire surtout en la matière sans tenir compte du capital humain (articles 3.3 TUE, 9 et 11 TFUE).

5.4.1.1 L'emploi

— Selon la Commission, 200 000 personnes seraient directement employées par les entreprises de micro- et nanoélectroniques, et 1 million indirectement. La demande de compétences est en constante augmentation.

— Au bout de la chaîne de valeur, les entreprises doivent réussir à transformer leurs investissements en performances (qualité, financière, commerciale). L'UE est à la pointe de la recherche mondiale, et doit réussir à le traduire en emplois.

— Il est temps pour l'UE de généraliser le haut niveau de compétence atteint sur des niches, en développant information, formations, qualifications, etc.

— Le Comité souhaite que le financement des projets ne se fasse pas au détriment de la promotion de l'inclusion sociale et de la lutte contre la pauvreté, il rappelle qu'une main-d'œuvre bien formée, qualifiée et correctement payée est un gage de qualité pour le produit fini.

5.4.1.2 Les formations

— Le CESE souhaite que la Commission rappelle ici la teneur de sa Communication COM(2012) 582 final (chap. III-D). Le capital humain et les compétences, et l'anticipation des besoins sont plus qu'ailleurs indispensables à la réussite de toute action dans le domaine des composants micro-nanoélectroniques, par nature évolutif. La Commission a déjà prévu un barème d'équivalences devant bénéficier à la mobilité intraeuropéenne.

— Les situations des États membres au regard des impôts, de l'éducation, de l'accès aux capitaux, et du coût du travail sont toutes différentes en raison du manque d'harmonisation. Le CESE soutient la Commission quand elle met l'accent sur les compétences. Il l'invite à mettre toute mesure en œuvre pour faciliter dans l'Union la convergence des formations, des qualifications, des savoir-faire, des diplômes, nécessaires à la couverture de la chaîne de valeur de l'industrie européenne de la micro-nanoélectronique.

5.4.1.3 La santé

5.4.1.3.1 L'OCDE définit les nanotechnologies comme les technologies qui autorisent la manipulation, l'étude ou l'exploitation de très petites structures et systèmes (2009). Naturels ou manufacturés, ces matériaux sont indispensables aux nanotechnologies et sont manipulés et utilisés par les hommes, comme citoyens, et comme travailleurs.

5.4.1.3.2 Le CESE estime nécessaire dans une Communication qui vise à mettre l'UE à un niveau mondial en la matière, de poser les mises en garde utiles et d'évoquer les risques pour la santé humaine, de rappeler le principe de précaution, pour que les bénéfiques soient récoltés par tous et les risques le plus possible minimisés afin de ne pas reproduire le modèle "amiante". Certains composants actuels et futurs des systèmes nanoélectroniques ne s'arrêtent pas aux barrières pulmonaires, hémato-encéphaliques ou placentaires. Ils ont une surface d'interaction considérable.

5.4.1.3.3 Par ailleurs, le secteur de la santé utilise les systèmes nano électroniques et contribue ainsi au développement de la recherche: il faut se souvenir que c'est actuellement grâce aux systèmes sociaux qui représentent un marché de débouché pour la recherche tant que la crise, le chômage, les déficits leur laisseront la possibilité de le faire.

5.4.1.4 Le développement durable

5.4.1.4.1 Le CESE rappelle la *stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive* souhaitée par la Commission (UE 2020; COM(2010) 2020 final), et estime que la stratégie européenne en matière de composants et systèmes micro-nanoélectroniques est au cœur de ce sujet.

5.4.1.4.2 Celle-ci devrait d'emblée prendre en compte que l'industrie que l'on veut développer produit déjà des déchets particuliers et en produira encore plus, qu'il convient dès le stade de la recherche de gérer et financer le cycle de vie des micro et nanomatériaux, particulièrement ceux qui sont manufacturés, et des systèmes qui les utilisent (voir approche "bottom

up"), et ceci d'autant plus que les risques ne sont pas encore tous connus. Peut-être faudra-t-il envisager de compléter à leur égard la directive sur la taxation de l'énergie ⁽³⁾?

5.4.1.4.3 Le CESE estime que la stratégie industrielle proposée peut être assimilée à une politique de grands travaux, et qu'elle doit remplir les exigences en matière de développement durable.

5.4.1.5 La gouvernance

Certains EM ont organisé des débats citoyens sur cette révolution industrielle. Au bout de la chaîne de valeur, l'enjeu est d'obtenir la confiance des citoyens-consommateurs pour qu'ils achètent européen.

Pour cela, le CESE préconise l'association des parties prenantes, et de débattre de la gestion des risques ainsi que d'une définition de l'innovation responsable. Mettre en perspective l'intérêt collectif et les responsabilités des acteurs, identifier les questions et les conflits d'intérêt ne pourraient que contribuer à trouver des solutions socialement acceptables par les citoyens conscients des investissements sollicités et de l'importance stratégique du secteur.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽³⁾ COM(2011) 169 final.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant les directives 2006/112/CE et 2008/118/CE en ce qui concerne les régions ultrapériphériques françaises et en particulier Mayotte»

COM(2013) 577 final — 2013/0280 (CNS)

(2014/C 67/37)

Le 12 septembre 2013, le Conseil a décidé, conformément à l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de directive du Conseil modifiant les directives 2006/112/CE et 2008/118/CE en ce qui concerne les régions ultrapériphériques françaises et en particulier Mayotte"

COM(2013) 577 final — 2013/0280 (CNS)

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), a décidé, par 149 voix pour, 3 voix contre et 6 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil en ce qui concerne l'allocation financière du Fonds social européen à certains États membres»

COM(2013) 560 final — 2013/0271 (COD)

(2014/C 67/38)

Le Parlement européen, en date du 10 septembre 2013, et le Conseil, en date du 6 septembre 2013, ont décidé, conformément aux articles 177 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil en ce qui concerne l'allocation financière du Fonds social européen à certains États membres

COM(2013) 560 final — 2013/0271 (COD).

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre), le Comité économique et social européen a décidé, par 149 voix pour, 3 voix contre et 6 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur le «Projet de proposition de règlement du Conseil fixant les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive pour les denrées alimentaires et les aliments pour bétail après un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique» — Projet présenté pour avis au Comité économique et social européen sur la base de l'article 31 du traité Euratom

COM(2013) 576 PROJET

(2014/C 67/39)

Le 6 août 2013, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 31 du traité Euratom, de consulter le Comité économique et social européen sur le

"Projet de proposition de règlement du Conseil fixant les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive pour les denrées alimentaires et les aliments pour bétail après un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique"

COM(2013) 576 PROJET.

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), a décidé, par 149 voix pour, 3 voix contre et 6 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires autonomes de l'Union lors de l'importation de certains produits de la pêche aux îles Canaries de 2014 à 2020»

COM(2013) 552 final — 2013/0266 CNS

(2014/C 67/40)

Le Conseil, en date du 16 septembre 2013, a décidé, conformément à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Conseil portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires autonomes de l'Union lors de l'importation de certains produits de la pêche aux îles Canaries de 2014 à 2020"

COM(2013) 552 final — 2013/0266 CNS.

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), a décidé, par 149 voix pour, 3 voix contre et 6 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (suite)	Page
2014/C 67/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à certaines règles régissant les actions en dommages et intérêts en droit interne pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence des États membres et de l'Union européenne» COM(2013) 404 <i>final</i> — 2013/0185 (COD) et la «Communication de la Commission relative à la quantification du préjudice dans les actions en dommages et intérêts fondées sur des infractions à l'article 101 ou 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne» C(2013) 3440	83
2014/C 67/17	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme Copernicus et abrogeant le règlement (UE) n° 911/2010» COM(2013) 312 <i>final</i> — 2013/0164 (COD)	88
2014/C 67/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux redevances dues à l'Agence européenne des médicaments pour la conduite d'activités de pharmacovigilance concernant des médicaments à usage humain» COM(2013) 472 <i>final</i> — 2013/0222 (COD)	92
2014/C 67/19	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la passation électronique "de bout en bout" des marchés publics comme moyen de modernisation de l'administration publique» COM(2013) 453 <i>final</i>	96
2014/C 67/20	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché des équipements sous pression (refonte)» COM(2013) 471 <i>final</i> — 2013/0221 (COD)	101
2014/C 67/21	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil adaptant à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle» COM(2013) 451 <i>final</i> — 2013/0218 (COD) et la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil adaptant à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques dans le domaine de la justice prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle» COM(2013) 452 <i>final</i> — 2013/0220 (COD)	104
2014/C 67/22	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de recommandation du Conseil relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres» COM(2013) 460 <i>final</i> — 2013/0229 (NLE)	110
2014/C 67/23	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration de la coopération entre les services publics de l'emploi (SPE)» COM(2013) 430 <i>final</i> — 2013/0202 (COD)	116
2014/C 67/24	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire européenne» COM(2013) 690 <i>final</i>	122



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2014/C 67/25	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 — Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace» COM(2013) 542 <i>final</i>	125
2014/C 67/26	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – “Technologies et innovation énergétiques” » COM(2013) 253 <i>final</i>	132
2014/C 67/27	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des orientations pour les réseaux transeuropéens de télécommunications et abrogeant la décision n° 1336/97/CE» COM(2013) 329 <i>final</i> — 2011/0299 (COD)	137
2014/C 67/28	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — La “ceinture bleue”, un espace unique pour le transport maritime» COM(2013) 510 <i>final</i>	141
2014/C 67/29	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 – L'accord international de 2015 sur le changement climatique: définition de la politique internationale en matière de climat après 2020» COM(2013) 167 <i>final</i>	145
2014/C 67/30	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 – Orientations stratégiques pour le développement durable de l'aquaculture dans l'Union européenne» COM(2013) 229 <i>final</i>	150
2014/C 67/31	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 – Infrastructure verte – Renforcer le capital naturel de l'Europe» COM(2013) 249 <i>final</i>	153
2014/C 67/32	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 302/2009 du Conseil relatif à un plan pluriannuel de reconstitution des stocks de thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée» COM(2013) 250 <i>final</i> — 2013/133 (COD)	157
2014/C 67/33	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique» COM(2013) 216 <i>final</i>	160



2014/C 67/34	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, et modifiant les règlements (CE) n° 999/2001, (CE) n° 1829/2003, (CE) n° 1831/2003, (CE) n° 1/2005, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 834/2007, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1099/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° [...] /2013 ainsi que les directives 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE et 2009/128/CE (règlement sur les contrôles officiels)» COM(2013) 265 <i>final</i> — 2013/0140 (COD), et la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux, modifiant les directives 98/56/CE, 2000/29/CE et 2008/90/CE du Conseil, les règlements (CE) n° 178/2002, (CE) n° 882/2004 et (CE) n° 396/2005, la directive 2009/128/CE ainsi que le règlement (CE) n° 1107/2009 et abrogeant les décisions 66/399/CEE, 76/894/CEE et 2009/470/CE du Conseil» COM(2013) 327 <i>final</i> — 2013/0169 (COD)	166
2014/C 67/35	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur des transports maritimes et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013» COM(2013) 480 <i>final</i> — 2013/0224 (COD)	170
2014/C 67/36	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 – Stratégie européenne en matière de composants et systèmes micro-nanoélectroniques» COM(2013) 298 <i>final</i>	175
2014/C 67/37	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant les directives 2006/112/CE et 2008/118/CE en ce qui concerne les régions ultrapériphériques françaises et en particulier Mayotte» COM(2013) 577 <i>final</i> — 2013/0280 (CNS)	181
2014/C 67/38	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil en ce qui concerne l'allocation financière du Fonds social européen à certains États membres» COM(2013) 560 <i>final</i> — 2013/0271 (COD)	182
2014/C 67/39	Avis du Comité économique et social européen sur le «Projet de proposition de règlement du Conseil fixant les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive pour les denrées alimentaires et les aliments pour bétail après un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique» — Projet présenté pour avis au Comité économique et social européen sur la base de l'article 31 du traité Euratom COM(2013) 576 <i>PROJET</i>	183
2014/C 67/40	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires autonomes de l'Union lors de l'importation de certains produits de la pêche aux îles Canaries de 2014 à 2020» COM(2013) 552 <i>final</i> — 2013/0266 CNS	184

EUR-Lex (<http://new.eur-lex.europa.eu>) offre un accès direct et gratuit au droit de l'Union européenne. Ce site permet de consulter le *Journal officiel de l'Union européenne* et inclut également les traités, la législation, la jurisprudence et les actes préparatoires de la législation.

Pour en savoir plus sur l'Union européenne, consultez: <http://europa.eu>



Office des publications de l'Union européenne
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR