



Sommaire

I Résolutions, recommandations et avis

RÉSOLUTIONS

Comité économique et social européen

510^e session plénière du CESE des 16 et 17 septembre 2015

2016/C 013/01	Résolution du Comité économique et social européen sur la crise actuelle des réfugiés	1
---------------	---	---

AVIS

Comité économique et social européen

510^e session plénière du CESE des 16 et 17 septembre 2015

2016/C 013/02	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Expériences liées à la réglementation pour les petites entreprises aux États-Unis et dans l'Union européenne: les meilleures pratiques pour des actions innovantes en matière de PME» (avis d'initiative)	2
2016/C 013/03	Avis du Comité économique et social européen sur «L'entreprise familiale en Europe comme source de croissance renouvelée et d'emplois de meilleure qualité» (avis d'initiative)	8
2016/C 013/04	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «La santé numérique en passe de devenir la règle? Les informations électroniques pour une utilisation sûre des médicaments» (avis d'initiative)	14
2016/C 013/05	Avis du Comité économique et social européen sur «Les aides d'État aux entreprises: sont-elles efficaces et efficaces?» (avis d'initiative)	19
2016/C 013/06	Avis du Comité économique et sociale européen sur «L'économie du bien commun: un modèle économique durable axé sur la cohésion sociale» (avis d'initiative)	26
2016/C 013/07	Avis du Comité économique et social européen sur «Le recours à la méthode communautaire pour rendre l'UEM démocratique et sociale» (avis d'initiative)	33
2016/C 013/08	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Principes pour des systèmes de prestations sociales efficaces et fiables» (avis d'initiative)	40

2016/C 013/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Validation des compétences et qualifications acquises dans le cadre d'apprentissages non formels et informels — la contribution pratique de la société civile organisée» (avis d'initiative)	49
2016/C 013/10	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Accroître les performances des systèmes nationaux de formation en alternance» (avis d'initiative)	57
2016/C 013/11	Avis du Comité économique et social européen sur les «Propositions visant à lutter contre la corruption dans l'Union européenne: prise en compte des préoccupations des entreprises et de la société civile» (avis d'initiative)	63
2016/C 013/12	Avis du Comité économique et social européen sur les «Possibilités d'un développement à long terme, durable et intelligent de l'industrie européenne en mer et ses relations avec les secteurs d'activité maritimes de l'Union européenne» (avis d'initiative)	73
2016/C 013/13	Avis du Comité économique et social européen sur «Les industries créatives et culturelles — Un atout européen dans la concurrence mondiale» (avis d'initiative)	83
2016/C 013/14	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Les programmes de développement rural: simples rustines ou prémices d'un renouveau?» (avis d'initiative)	89
2016/C 013/15	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Importance du commerce agricole pour le développement futur de l'agriculture et de l'économie agricole au sein de l'Union européenne, dans le contexte de la sécurité alimentaire» (avis d'initiative)	97
2016/C 013/16	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Innovation sociale, réseautage et communication numérique» (avis d'initiative)	104
2016/C 013/17	Avis du Comité économique et social européen sur le «Dumping social dans le secteur de l'aviation civile européenne» (avis d'initiative)	110
2016/C 013/18	Avis du Comité économique et social européen sur «Le cyberactivisme et les organisations de la société civile» (avis d'initiative)	116
2016/C 013/19	Avis du Comité économique et social européen sur la révision de l'accord d'association entre l'Union européenne et le Mexique (avis d'initiative)	121
2016/C 013/20	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Agriculture, zones rurales et développement durable dans les pays du partenariat oriental» (avis d'initiative)	128
2016/C 013/21	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Pour une convention de l'OIT contre les violences sexistes au travail» (avis d'initiative)	138
2016/C 013/22	Avis du Comité économique et social européen sur les «Actes délégués» (supplément d'avis)	145
2016/C 013/23	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Construire un écosystème financier pour les entreprises sociales» (avis exploratoire)	152
2016/C 013/24	Avis du Comité économique et social européen sur «Les effets de la numérisation sur le secteur des services et l'emploi dans le cadre des mutations industrielles» (avis exploratoire)	161
2016/C 013/25	Avis du Comité économique et social européen sur «Une politique européenne intégrée de l'aviation» (avis exploratoire)	169
2016/C 013/26	Avis du Comité économique et social européen sur «Le marché intérieur du transport routier international de marchandises: dumping social et cabotage» (avis exploratoire)	176
2016/C 013/27	Avis du Comité économique et social européen sur les thèmes «Améliorer le fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne» et «Évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne»	183

III Actes préparatoires

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

510^e session plénière du CESE des 16 et 17 septembre 2015

2016/C 013/28	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: Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats — Un enjeu prioritaire pour l'Union européenne» [COM(2015) 215 final]	192
2016/C 013/29	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'établissement d'un cadre de l'Union pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données dans le secteur de la pêche et le soutien aux avis scientifiques sur la politique commune de la pêche (refonte)» [COM(2015) 294 final — 2015/0133 (COD)]	201
2016/C 013/30	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1829/2003 en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire sur leur territoire l'utilisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés» (programme glissant) [COM(2015) 177 final — 2015/0093 (COD)]	203

I

(Résolutions, recommandations et avis)

RÉSOLUTIONS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

510^e SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 16 ET 17 SEPTEMBRE 2015

Résolution du Comité économique et social européen sur la crise actuelle des réfugiés

(2016/C 013/01)

Le Comité économique et social européen (CESE) réclame une action européenne responsable et collective immédiate pour gérer l'arrivée massive de réfugiés.

La situation actuelle inacceptable des demandeurs d'asile requiert une stratégie solide de l'Union européenne, en coopération avec les États membres, les partenaires sociaux et d'autres acteurs, afin de s'attaquer sans délai aux multiples problèmes auxquels les réfugiés sont confrontés.

La crise humanitaire que vivent actuellement tant de réfugiés est une source de vive inquiétude pour notre Comité, alors que chaque jour des hommes, des femmes et des enfants risquent leur vie pour rejoindre l'Europe. La crise actuelle des réfugiés est d'une ampleur sans précédent et elle frappe de manière disproportionnée un certain nombre d'États membres. Cette situation pénible exige des pays européens qu'ils fassent preuve de solidarité, tant à l'égard des personnes qui fuient les guerres, les persécutions, les conflits et la pauvreté que les uns envers les autres. Il appartient à tous les États membres de permettre aux réfugiés d'accéder en toute sécurité à leur territoire et de les accueillir, dans le respect de nos valeurs fondamentales européennes.

Le CESE exprime toute sa solidarité et ses profonds regrets pour les vies humaines perdues et les terribles conditions qu'affrontent les réfugiés sur leur route pour trouver la sécurité. Nous exhortons les organisations de la société civile, en particulier celles représentées au CESE, à faire tout leur possible pour aider à accueillir et à intégrer les réfugiés. Le CESE salue l'engagement des personnes travaillant dans les administrations publiques locales et les organisations non gouvernementales ainsi que les bénévoles qui se mobilisent dans des initiatives de terrain dans toute l'Europe pour venir en aide aux personnes dans le besoin.

Aujourd'hui, l'Union européenne doit agir comme une véritable Union et adopter une législation uniforme en matière d'asile, en commençant par réviser le règlement de Dublin. Il est temps que les gouvernements et le monde politique suivent l'exemple des citoyens, des associations et des nombreuses collectivités locales qui se mobilisent bien davantage et beaucoup plus vite que les États et les institutions européennes. Le CESE déplore que le Conseil n'ait pas encore été en mesure de prendre la décision qui s'impose pour remédier à cette crise humanitaire très préoccupante. Par conséquent, le CESE invite instamment le Conseil européen à se réunir en sommet extraordinaire avant la fin du mois afin de convenir de mesures et d'actions concrètes, prévoyant notamment un système de quotas équitable.

Le CESE est extrêmement préoccupé par l'actuelle mise à mal de l'accord de Schengen et de la libre circulation, car il s'agit d'acquis fondamentaux bénéficiant aux citoyens de l'Union européenne.

Il est essentiel de prendre également des mesures immédiates pour combattre les origines de l'afflux actuel de réfugiés. Il est impératif que l'Union européenne continue à travailler sur ces problèmes avec les pays d'origine et de transit, et le CESE se félicite de l'approche fondée sur les droits humains que prévoit la Commission dans le cadre de cette coopération. Enfin, le CESE insiste sur la nécessité d'associer la société civile au dialogue avec les pays tiers.

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

510^e SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 16 ET 17 SEPTEMBRE 2015**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Expériences liées à la réglementation pour les petites entreprises aux États-Unis et dans l'Union européenne: les meilleures pratiques pour des actions innovantes en matière de PME»**

(avis d'initiative)

(2016/C 013/02)

Rapporteur: M. Ullrich SCHRÖDER

Le 10 juillet 2014, 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:

«Expériences liées à la réglementation pour les petites entreprises aux États-Unis et dans l'Union européenne: les meilleures pratiques pour des actions innovantes en matière de PME» (avis d'initiative).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 juillet 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 207 voix pour et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

Il y a environ 21 millions de PME dans l'Union européenne, qui emploient près de 90 millions de personnes et génèrent plus de 3 600 milliards d'euros de valeur ajoutée. Autrement dit, 99 % de toutes les entreprises sont des PME, qui emploient deux personnes sur trois et génèrent 58 % de valeur ajoutée. Par conséquent, un puissant «Small Business Act» est nécessaire.

Sur la base de l'expérience tirée de l'Administration des petites entreprises (*Small Business Administration*, SBA) aux États-Unis (qui a le même acronyme mais suit une approche totalement différente), le CESE souhaite formuler, à propos de rubriques importantes concernant la révision de l'initiative relative aux PME (*Small Business Act*, SBA) dans l'Union européenne, les recommandations exposées ci-après.

1.1. Le réexamen du «Small Business Act» est nécessaire.

La Commission européenne a indiqué qu'elle avait l'intention de publier une réévaluation au cours du premier semestre de 2015 mais vient de la reporter. Compte tenu de l'existence de zones importantes d'amélioration possible (voir ci-dessous), la communauté des PME espère un réexamen après les auditions. En raison de l'importance vitale des PME, les résultats de cette réévaluation devraient être publiés dans les meilleurs délais.

1.2. Statut juridique et mise en œuvre

Il conviendrait de rehausser le profil de l'initiative relative aux PME (SBA) en lui conférant une forme plus contraignante, procédant d'une approche plus ambitieuse. Cela a aussi été demandé par le CESE en 2008 et 2011 mais n'a pas été mis en œuvre par la Commission européenne.

Davantage de mécanismes juridiques devraient être introduits le cas échéant, par exemple en ce qui concerne la passation de marchés, le principe «penser d'abord aux PME», les analyses d'impact et les tests PME. Cela devrait s'appliquer tant au niveau de l'Union européenne qu'à celui des États membres, et s'accompagnera d'un renforcement du rôle du Parlement européen et des parlements nationaux. Les principes «penser d'abord aux PME» et «une fois seulement» (guichet unique) doivent être intégrés à l'accord interinstitutionnel conclu entre les institutions de l'Union européenne en matière d'amélioration de la réglementation.

1.3. Statut politique

Dans l'Union européenne, le SBA a un statut politique plus faible qu'aux États-Unis. En vue de renforcer son statut dans l'Union européenne, le CESE recommande que:

- un conseil spécial sur la compétitivité pour les PME et le SBA soit organisé tous les ans au niveau de l'Union européenne, comme il l'a préconisé dans son avis de 2011 ⁽¹⁾,
- le groupe de travail de haut niveau du Conseil sur la compétitivité et la croissance évalue l'état d'avancement des actions relatives à la mise en œuvre des priorités du SBA et réfléchisse à des mesures supplémentaires au niveau de l'Union européenne. Les résultats de cette évaluation devraient être transmis au Conseil annuel sur la compétitivité pour les PME et le SBA, et
- le réseau de représentants européens des PME soit amélioré en portant le niveau des participants à la fonction de directeur général dans les ministères de l'économie. Cela garantirait une coordination meilleure et renforcée entre l'Union européenne et les États membres.

1.4. Gouvernance et efficacité

1.4.1. Il faut prévoir un rapport annuel de l'Union européenne sur la mise en œuvre du SBA, qui doit également comporter une section qui, sur la base de données factuelles, exposerait de quelle manière la Commission l'a géré et comment les différents programmes concernés ont fonctionné.

1.4.2. Il conviendrait d'inciter la Cour des comptes européenne à publier des rapports périodiques sur le fonctionnement des programmes et mesures qui concernent les PME, comme le fait le Bureau gouvernemental des comptes extérieurs aux États-Unis concernant le SBA américain. Au sein de la Commission, une instance indépendante devrait être chargée de la gouvernance interne, sur le modèle du Bureau de l'inspecteur général qui travaille dans le cadre de l'Administration des petites entreprises aux États-Unis.

1.4.3. Le SBA ne pourra être une réussite que s'il émerge d'un partenariat prenant la forme d'une gouvernance multipartite (avec les partenaires sociaux et les parties prenantes publiques et privées). Par conséquent, il y a lieu de rendre opérationnel le groupe consultatif SBA (voir point 4.3.4) qui devait être créé en 2011, mais ne l'a jamais été, et de le consulter lors de la phase prédécisionnelle.

1.4.4. Le système des plans de mise en œuvre au niveau national et local du SBA (voir 4.3.3) doit être amélioré et complété par l'utilisation systématique de tableaux de bord.

Recours à des objectifs cibles

Il est conseillé de recourir davantage à des objectifs cibles indicatifs pour augmenter la participation des PME aux marchés publics, ainsi qu'à des objectifs cibles contraignants pour ce qui est des programmes de recherche et développement (à l'échelon de l'Union européenne comme au niveau national). Le recours à un tel mécanisme devrait, au fil des ans, faire augmenter cette participation.

Conférence annuelle des parties prenantes de la petite entreprise

Il existe, aux États-Unis comme dans l'Union européenne, un savoir-faire et une expérience considérables concernant les politiques et les programmes en faveur des PME, mais l'organisation d'un dialogue structurel et de discussions régulières associant les parties prenantes n'est pas prévue. Il serait utile d'organiser à cette fin, en alternance entre les États-Unis et l'Union européenne, une conférence annuelle sur cette problématique qui s'appuierait sur les meilleurs exemples. Elle devrait inclure des parties prenantes concernées de part et d'autre de l'Atlantique (hommes politiques, administrations, réseau des représentants de PME et organisations de petites entreprises). En raison de la taille limitée des budgets des organisations de petites entreprises, leurs coûts de participation devraient être compensés. Un thème pourrait être débattu chaque année parallèlement aux discussions générales: finance, innovation, commerce (PTCI compris), entrepreneuriat féminin, etc.

⁽¹⁾ JO C 376 du 22.12.2011, p. 51.

2. Introduction et objectif du présent avis

2.1. Objectif: comparer les approches générales et les mesures pour les PME des deux «SBA»: l'Administration des petites entreprises aux États-Unis (*Small Business Administration*, SBA) et l'initiative relative aux PME (*Small Business Act*, SBA) dans l'Union européenne.

Il existe de fortes différences entre les États-Unis et l'Union européenne pour ce qui est de l'environnement politique et entrepreneurial; en outre, dans ces deux régions du monde, de nombreuses dispositions sont prises à l'échelon national et local en faveur des PME, venant ainsi s'ajouter aux mesures SBA ⁽²⁾.

2.2. Les conclusions de cet avis (voir chapitre 1) ne consistent donc pas à comparer les programmes spécifiques relevant des deux SBA mais se concentrent sur les améliorations possibles en ce qui concerne le statut juridique et politique et la gouvernance du «Small Business Act» de l'Union européenne ainsi que l'utilisation de ses objectifs cibles.

3. L'Administration pour les petites entreprises (*Small Business Administration*, SBA) des États-Unis

3.1. L'Administration des petites entreprises est une agence gouvernementale indépendante qui apporte un soutien aux petites entreprises. Elle a été créée en 1953 par le président Eisenhower, après l'adoption de la «loi en faveur des petites entreprises» (*Small Business Act*). Sa mission est de conseiller et d'assister les petites entreprises, ainsi que de protéger leurs intérêts. Si l'on exclut ses dépenses sans rapport avec les entreprises, son budget s'élevait approximativement à un milliard de dollars en 2013. Certaines des mesures qu'elle adopte sont juridiquement contraignantes. Elle dispose de bureaux dans chacun des États de l'Union, ainsi que d'un millier d'antennes locales. Le président Obama a intégré le directeur général de la SBA dans son cabinet.

3.2. La SBA a adopté une définition complexe de la petite entreprise, en l'occurrence une entité qui est essentiellement détenue de manière indépendante, exploitée et structurée dans un but lucratif. Selon le secteur d'activité, le produit ou le service concerné, la norme applicable en matière de taille des entreprises est fondée sur le nombre de personnes qu'elles emploient ou sur le volume de leurs ventes. Si l'on considère le nombre de salariés, l'effectif maximal varie de 100 à 1 500.

3.3. Vue d'ensemble des activités et programmes de l'Administration des petites entreprises (SBA) des États-Unis ⁽³⁾

3.3.1. Financement: prêts et capital-risque

3.3.1.1. La SBA fournit des garanties aux petites entreprises qui ne peuvent avoir accès au crédit par d'autres canaux. D'une manière générale, ces prêts sont accordés par des partenaires de la SBA (banques et autres établissements financiers) et garantis par l'agence.

Le programme de microcrédit (*Microloan Program*) s'adresse aux entreprises nouvelles et en phase de démarrage dans des marchés mal desservis. Les prêts d'urgence visent à apporter une réponse dans un délai de 36 heures. Le programme de prêts de calamité, quant à lui, prête de l'argent aux petites entreprises touchées par de grandes catastrophes dans les 45 jours.

3.3.1.2. Le programme de la «Société d'investissement dans les petites entreprises» (*Small Business Investment Company*, SBIC) améliore l'accès des petites entreprises au capital-risque.

3.3.2. Programmes de passation de marchés pour petites entreprises

3.3.2.1. Plusieurs programmes de passation de marchés donnent à de petites entreprises, qui appartiennent à des personnes défavorisées ou sont implantées dans des zones mal desservies, la possibilité de n'entrer en concurrence, dans le cadre de grands marchés publics, qu'avec des entreprises similaires.

⁽²⁾ Il serait trop complexe de procéder, dans les limites du présent avis, à une comparaison plus large des mesures en faveur des PME.
⁽³⁾ Nous ne donnons ici qu'un aperçu sommaire des activités de la SBA qui peuvent retenir l'attention. Pour de plus amples informations, on se reportera au rapport du Congrès de 2013 intitulé «Administration des petites entreprises: vademecum des programmes» (*Small Business Administration, A Primer on Programmes*), à l'adresse www.crs.gov. Le Bureau gouvernemental des comptes donne un aperçu d'ensemble des programmes de la SBA dans son rapport GAO-12-819, consacré à l'«Aide entrepreneuriale», sur son site www.gao.gov

Des objectifs globaux annuels de participation gouvernementale sont établis au niveau fédéral en ce qui concerne les marchés publics passés à l'échelon fédéral et octroyés à des entreprises de petite taille, avec des sous-objectifs différenciés pour chaque département et agence. L'objectif global est aujourd'hui d'au moins 23 % de la valeur totale des contrats fédéraux de maîtrise d'œuvre. Dans l'Union européenne, il est fixé à plus de 29 %, mais cela concerne aussi les contrats passés par les autorités régionales et locales. L'objectif des États-Unis pourrait être revu à la hausse à l'avenir.

3.3.3. Programmes de recherche et développement: la stratégie d'accroissement de la participation des PME par relèvement des objectifs cibles

3.3.3.1. Le programme «Recherche en matière d'innovation dans les petites entreprises» (*Small Business Innovation Research*, SBIR) vise à accroître la participation des petites entreprises de haute technologie aux activités de recherche et développement au niveau fédéral au sein des départements dotés d'un budget de R&D d'au moins cent millions de dollars. Un pourcentage du budget destiné à des activités de recherche et développement doit être utilisé pour la participation de petites entreprises: initialement, en 1983, ce taux était de 0,2 %; depuis, il a fortement augmenté, pour atteindre 2,7 % en 2013 et un nouvel objectif de 3,2 % a été fixé pour 2017.

3.3.3.2. Le programme «Transfert de technologie pour les petites entreprises» (*Small Business Technology Transfer*, STTR) assure le financement d'activités de recherche qui sont partagées entre une petite entreprise et un organisme de recherche sans but lucratif; le pourcentage cible afférent, de 0,35 % en 2013, a été porté à 0,45 % en 2016.

3.3.4. Programmes de développement entrepreneurial

Ils fournissent une formation aux petites entreprises dans un millier de centres. SCORE regroupe 50 organisations indépendantes à but non lucratif, opérant avec 13 000 bénévoles.

3.3.5. Bureau du commerce international

Le Bureau du commerce international dispense une assistance à l'export. Ses activités comprennent l'octroi de prêts d'urgence (dans les 36 heures) et de subventions pour la participation à des foires à l'étranger ainsi que la fourniture de documentation et de matériaux audiovisuels.

3.3.6. Bureaux spéciaux

Le Bureau de l'inspecteur général a pour mission d'améliorer la gestion et l'efficacité de l'Administration des petites entreprises, de lutter contre la fraude dans les programmes et d'examiner les actes législatifs afférents, qu'ils aient été adoptés ou soient à l'état de propositions. Il constitue un organe indépendant au sein de la SBA, présidé par l'inspecteur général.

Le Bureau de défense. Cet organe a un rôle de porte-parole indépendant des petites entreprises au sein du gouvernement fédéral. Sa mission consiste à promouvoir des politiques qui viennent en aide aux petites entreprises, en intervenant dans les processus réglementaires des agences et en étudiant l'impact produit par les réglementations fédérales.

4. Évolution dans l'Union européenne: de la charte des petites entreprises au «Small Business Act»⁽⁴⁾

4.1. Charte européenne des petites entreprises (2000)

La Charte européenne des petites entreprises a été adoptée par les dirigeants européens en 2000. Constituant un engagement volontaire des États membres à améliorer l'environnement des affaires pour les petites entreprises dans les États membres et au niveau de l'Union européenne, elle est dépourvue de force juridique contraignante. Elle a été spécialement conçue pour les petites entreprises de moins de 50 salariés.

4.2. Un «Small Business Act» (SBA) pour l'Union européenne — 2008

4.2.1. La Commission a étudié l'approche de la SBA des États-Unis et a publié en 2008 sa communication «Priorité aux PME — Un "Small Business Act" pour l'Europe»⁽⁵⁾, qui couvre un groupe cible plus large (PME ayant moins de 250 salariés).

Il n'y a eu qu'un petit nombre de propositions de nouvelles législations.

⁽⁴⁾ Un résumé sur le développement du SBA est fourni ci-dessous. Pour un aperçu plus détaillé, voir le document d'information disponible sur le site internet du CESE.

⁽⁵⁾ COM(2008) 394 final.

Le SBA porte essentiellement sur l'établissement d'un nouveau cadre politique qui intègre les politiques existantes en matière d'entreprises et s'appuie sur la Charte pour les petites entreprises.

4.2.2. Dix principes pour la conception et la mise en œuvre de politiques relatives aux PME au niveau européen et national ont été introduits concernant l'environnement des affaires, l'entrepreneuriat, le principe «penser d'abord aux PME», les marchés publics, le raccourcissement des délais de paiement, l'amélioration du marché unique, les compétences et l'innovation.

4.2.3. En 2008, le CESE ⁽⁶⁾ avait proposé un SBA plus ambitieux en référence à la SBA américaine.

4.2.4. Parmi ses grandes recommandations, le CESE préconisait notamment:

- d'établir un instrument juridique contraignant pour l'application du principe «penser d'abord aux PME»,
- de mettre en place un «comité européen du SBA», associant les États membres et les associations d'entreprises européennes représentatives, et
- de nommer dans chaque État membre un représentant des PME.

Malheureusement, les deux premières recommandations n'ont pas été mises en œuvre par la Commission européenne.

4.3. Réexamen du «Small Business Act» de l'Union européenne (2011)

4.3.1. En 2011, la Commission a publié sa communication intitulée «Réexamen du "Small Business Act" pour l'Europe» ⁽⁷⁾ dans laquelle elle conclut que si des progrès ont été accomplis, il reste néanmoins encore beaucoup à faire.

4.3.2. La Commission est moins positive en ce qui concerne l'évolution de la situation dans les États membres pour ce qui est de:

- la réduction de la charge administrative et la mise en œuvre des tests PME au niveau national,
- la promotion du code européen de bonnes pratiques, et
- la simplification des procédures de faillites.

4.3.3. Lors du réexamen du SBA, plusieurs mesures ont été proposées en réaction à la crise économique pour les domaines suivants: réglementation, financement, accès aux marchés, entrepreneuriat, création d'emplois et croissance inclusive (y compris l'entrepreneuriat féminin et l'initiative relative à l'entreprise sociale).

4.3.4. Les améliorations stratégiques nécessaires impliquent de renforcer la gouvernance.

- La Commission continuera à publier chaque année des rapports généraux sur chaque État membre, conformément à la stratégie UE 2020, l'examen des progrès réalisés dans la mise en œuvre du SBA faisant partie intégrante de cet exercice.
- Le groupe consultatif SBA (voir point 4.3.4) qui devait être créé en 2011, mais ne l'a jamais été, doit être rendu opérationnel et consulté au stade prédécisionnel.
- Le réseau des représentants des PME a été mis en place. Il est constitué des représentants pour les PME au niveau de la Commission et à l'échelon national. Un lien direct devrait ainsi se nouer entre la Commission, les administrations des États membres et les organisations professionnelles nationales.
- Il y a lieu d'établir des plans nationaux de mise en œuvre du SBA, étayés par un solide mécanisme de suivi et en coordination avec les États membres et les organisations d'entreprises. (Toutefois, le CESE regrette que cette disposition ne soit pas appliquée de manière aussi efficace que possible.)

4.3.5. En 2011 ⁽⁸⁾, le CESE a reconnu qu'une plus grande attention avait été accordée aux PME.

Les principales conclusions du Comité étaient notamment les suivantes:

- le CESE estime que le SBA devrait revêtir une forme plus contraignante,
- le SBA ne peut être couronné de succès que si un partenariat est établi sous la forme d'une gouvernance multipartite (avec les partenaires sociaux et les parties prenantes publiques et privées),

⁽⁶⁾ JO C 182 du 4.8.2009, p. 30.

⁽⁷⁾ COM(2011) 78 final

⁽⁸⁾ JO C 376 du 22.12.2011, p. 51.

- le rôle essentiel des organisations intermédiaires du secteur public et du secteur privé qui proposent des services sur mesure ne reçoit pas l'attention voulue,
- le CESE demande au Conseil de tenir chaque année un Conseil Compétitivité spécial pour les PME, les microentreprises et le SBA.

Le CESE regrette que ces recommandations n'aient pas été mises en œuvre par la Commission européenne.

4.4. *Consultation publique sur le SBA en 2014*

4.4.1. En septembre 2014, la Commission a lancé une consultation portant sur la manière dont le «Small Business Act» doit être révisé et intitulée «Une politique européenne forte pour soutenir les petites et moyennes entreprises et les entrepreneurs de 2015 à 2020».

4.4.2. La Commission conclut que le SBA n'a pas été pleinement mis en œuvre dans de nombreux États membres.

Les domaines d'action prioritaires proposés sont les suivants:

- réduction des charges administratives,
- accès au financement et aux marchés,
- esprit d'entreprise et potentiel d'innovation, et
- renforcement du développement des compétences (nouveau).

4.4.3. En avril 2015, la Commission a publié un rapport sur les résultats de cette consultation. Une proposition de SBA révisé avait été initialement prévue pour le premier semestre 2015, mais vient d'être reportée jusqu'en 2016. Les organisations d'entreprises européennes ont fait part de leur déception à propos de ce report et demandé qu'une action soit engagée en 2015.

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur «L'entreprise familiale en Europe comme source de croissance renouvelée et d'emplois de meilleure qualité»

(avis d'initiative)

(2016/C 013/03)

Rapporteur: M. Jan KLIMEK

Le 22 janvier 2015, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur:

«L'entreprise familiale en Europe comme source de croissance renouvelée et d'emplois de meilleure qualité»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 juillet 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 17 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 110 voix pour et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Les entreprises familiales sont le pilier de nombreuses économies dans le monde et font preuve d'une formidable dynamique de développement. Elles sont source de croissance économique et d'emploi, et accordent une grande attention aux conditions régionales et locales. Il existe diverses raisons de créer une entreprise familiale; toutes ces entités ont néanmoins ceci de commun qu'elles reposent sur des systèmes de valeurs innées, sur la faculté de consentir à des sacrifices, ainsi que sur un sentiment d'obligation envers les fondateurs et les futurs acquéreurs. Les entreprises familiales résistent mieux aux périodes difficiles de récession et de stagnation, et l'une des principales raisons de leur viabilité est le sentiment de responsabilité personnelle vis-à-vis de l'image de l'entreprise.

1.2. Compte tenu des valeurs uniques qui caractérisent les entreprises familiales et conformément au «Small Business Act», selon lequel «l'Union européenne et les États membres doivent créer un environnement dans lequel les entrepreneurs et les entreprises familiales peuvent prospérer et où l'esprit d'entreprise est récompensé»⁽¹⁾, le Comité économique et social européen (CESE) demande à la Commission européenne de mettre en œuvre une stratégie active de promotion, auprès des États membres, des bonnes pratiques dans le domaine des entreprises familiales.

1.3. Une prochaine étape pourrait consister à entamer les travaux sur des cadres ou des réglementations juridiques relatifs aux entreprises familiales. Dans ce contexte, il conviendrait d'adopter une définition de cette catégorie d'entreprise et de déterminer les domaines d'engagement de la Commission ainsi que les institutions juridiques, économiques et politiques compétentes pour la mise en œuvre de ces mesures.

1.4. Le CESE demande la mise en œuvre des mesures spécifiques suivantes:

- introduction de la catégorie de l'entreprise familiale dans les statistiques européennes (Eurostat) et collecte de renseignements sur ces entités par les instituts nationaux de statistique,
- amélioration de la réglementation en matière de transmission intergénérationnelle des entreprises familiales, en particulier dans le contexte fiscal, dans le but de réduire l'exposition de ces entités à des problèmes de liquidités,
- promotion d'un environnement organisationnel familial, caractérisé par l'emploi à long terme,
- stimulation de l'innovation dans les entreprises familiales, notamment grâce à des marchés publics innovants,
- développement de la formation et valorisation de la recherche dans le domaine de l'entrepreneuriat familial,

⁽¹⁾ COM(2008) 394 final.

- soutien aux exploitations agricoles familiales et restauration de l'entrepreneuriat coopératif, en particulier lorsqu'il réunit des entités familiales,
- introduction d'allègements fiscaux sur les bénéficiaires réinvestis et alimentation des entreprises familiales en capital sans accorder de droit de vote aux pourvoyeurs,
- collaboration active, au niveau de l'Union européenne, avec les organisations représentant des entreprises familiales, par exemple dans le cadre d'un groupe d'experts permanent.

2. Introduction

2.1. Les entreprises familiales représentent plus de 60 % des entreprises européennes, petites et grandes, et procurent 40 à 50 % des emplois⁽²⁾. Dans la grande majorité des économies, ce sont les micro, petites et moyennes entreprises qui dominent, ce qui explique que la plupart des entreprises familiales appartiennent également à cette catégorie.

2.2. Les principaux atouts des entreprises familiales sont la portée à long terme de leurs activités, leurs valeurs spécifiques, qui créent une culture organisationnelle unique, ainsi que leur engagement en faveur des communautés locales. Cette culture unique s'appuie sur les valeurs défendues par les représentants de la famille, comme une profonde confiance dans l'entreprise ainsi qu'une offre de produits ou de services de haute qualité.

2.3. Les perspectives à long terme d'une entreprise familiale nécessitent l'instauration de relations durables avec ses parties intéressées (travailleurs, clients, fournisseurs et communautés locales).

2.4. Une entreprise familiale se caractérise par l'intention de transmettre le patrimoine à la génération suivante, ainsi que par une attention et une responsabilité à l'égard des employés. Cet aspect nourrit d'autant plus la responsabilité de ce type d'entreprise, où les relations reposent sur la confiance.

2.5. Dans le cadre de la réalisation de leurs objectifs, les entreprises familiales maximisent leurs profits en vue de constituer, grâce à un capital propre, une entité stable, indépendante et innovante, et s'efforcent avant tout de réduire au minimum les risques afin de perdurer sur plusieurs générations. Les entreprises familiales se développent de façon plus durable, car elles visent des objectifs à long terme (sur plusieurs générations).

3. Définition de l'entreprise familiale

3.1. L'entreprise familiale est généralement caractérisée par trois cercles: la famille, l'entreprise et la structure de la propriété⁽³⁾. L'influence que la famille exerce sur les deux autres cercles décide du caractère familial de l'entreprise. En raison de cette influence, les entreprises familiales sont plus complexes que les entreprises non familiales et nécessitent donc un traitement approprié.

3.2. Il existe, dans certains États membres, des dispositions juridiques relatives aux entreprises familiales:

- en Espagne (ministère de l'économie) et en Finlande (ministère du commerce), l'entreprise familiale est définie au niveau ministériel,
- elle est également définie en Italie (code civil) et en Roumanie,
- en Hongrie, il existe une définition de l'entreprise familiale agricole,
- au Danemark, la législation traite de l'emploi des jeunes dans les entreprises familiales (*Arbejdsmiljølovgivningens anvendelse for elever i erhvervspraktik*, VEJ n° 60106 du 1.2.1998),
- en Autriche, une loi fédérale régit la souplesse des horaires d'ouverture des magasins par les membres d'une famille (*Ladenöffnungszeitenverordnung*) et une loi régionale sur l'agriculture définit l'entreprise familiale,
- en Lituanie, la Cour suprême a rendu un jugement selon lequel une entreprise fondée dans le cadre d'un mariage est considérée comme une entreprise familiale,

⁽²⁾ Rapport final du groupe d'experts intitulé *Overview of family-business-relevant issues: research, networks, policy measures and existing studies* (Aperçu des questions relatives aux entreprises familiales: recherche, réseaux, mesures politiques et études existantes), Commission européenne, novembre 2009.

⁽³⁾ Tagiuri, R., Davis, J. A., *Bivalent Attributes of the Family Firm* (Attributs bivalents de l'entreprise familiale), document de travail, Harvard Business School, 1982.

- en Bulgarie et en Slovaquie, la copropriété familiale est prise en compte dans le cas d'une activité indépendante,
- à Malte, des travaux sont en cours pour élaborer la première loi au monde sur les entreprises familiales (*Family Business Act*).

3.3. Le Comité considère qu'il serait utile de lancer une procédure législative en vue d'introduire la catégorie de l'entité familiale dans les registres du commerce de tous les États membres.

3.4. Le rapport du groupe d'experts sur les entreprises familiales de la Commission recommande d'adopter la définition de l'entreprise familiale suivante:

- la majorité des pouvoirs décisionnels est détenue par la ou les personnes physiques ayant fondé la société ou ayant acquis son capital social, ou est détenue par son conjoint, ses parents, son enfant ou l'héritier direct de son enfant,
- la majorité des pouvoirs décisionnels est constituée de manière directe ou indirecte,
- au moins un représentant de la famille ou de ses membres est officiellement investi de la direction et du contrôle de la société,
- une société cotée répond à la définition de l'entreprise familiale lorsque la personne ayant fondé la société ou ayant acquis son capital social, ou bien sa famille ou ses descendants, détient 25 % des pouvoirs décisionnels du fait de la hauteur de sa participation au capital social.

3.5. Cette définition est cependant trop large. Il conviendrait de l'affiner de manière à souligner le caractère familial de l'entreprise, et notamment son intention de fonctionner sur plusieurs générations.

3.6. L'adoption d'une telle définition dans les pays européens permettrait de recueillir des données quantitatives qui, sous forme agrégée, rendraient possible l'élaboration de statistiques sur ces entités. Ces informations permettraient en particulier d'analyser la situation des entreprises familiales dans les nouveaux États membres, où elles jouent un rôle important. L'Office statistique de l'Union européenne, Eurostat, pourrait se charger de cette tâche.

3.7. Certains États tentent de quantifier le secteur des entreprises familiales. C'est notamment le cas de l'Irlande, dont l'office statistique central a publié un document intitulé *Family Business in Ireland — Services Sector 2005* (Entreprises familiales en Irlande — le secteur des services en 2005). La fédération European Family Businesses, en coopération avec la société de conseil KPMG, établit quant à elle un baromètre européen des entreprises familiales. En Pologne, un organisme public, l'Agence pour le développement de l'entrepreneuriat, a réalisé une étude quantitative et qualitative exhaustive en 2008.

3.8. La participation d'Eurostat permettrait d'atteindre deux objectifs importants: harmoniser la définition de l'entreprise familiale et, sur cette base, recueillir des données statistiques sur ces entités.

4. Défis pour les entreprises familiales

4.1. Les défis auxquels sont confrontées les entreprises familiales peuvent être classés en deux catégories: ceux que rencontrent toutes les entreprises et ceux qui sont propres aux entreprises familiales. La première catégorie englobe tous les facteurs ayant une incidence sur la conjoncture économique d'un pays donné, tels que la demande intérieure, la démographie et la situation socio-économique. Le présent avis se concentre sur la seconde catégorie, à savoir celle des défis propres aux entreprises familiales, dont dépendent le développement et la croissance de ces entités.

4.2. Dans une entreprise familiale, la propriété n'est pas un actif liquide mais un patrimoine constitué par une famille au fil des générations, patrimoine fait de valeurs, de traditions et de savoir-faire⁽⁴⁾. Dès lors, la transmission de la propriété d'une entreprise à la génération suivante est le plus grand défi auquel cette entreprise puisse faire face.

4.2.1. La planification globale de la succession semble être une démarche importante pour les entreprises familiales, car l'objectif de leurs propriétaires est de les transmettre en bonne condition à la génération suivante.

(4) COM(2012) 795 final: Plan d'action «Entrepreneuriat 2020» — Raviver l'esprit d'entreprise en Europe.

4.2.2. Chaque année, environ 450 000 entreprises employant quelque 2 millions de travailleurs sont confrontées à ce défi. L'échec des procédures de succession entraîne la fermeture de 150 000 entreprises et la perte de 600 000 emplois par an ⁽⁵⁾.

4.2.3. Dans le cadre de cette planification, il convient d'analyser les principales causes des échecs des processus de succession et d'encourager la simplification de la procédure de transmission des entreprises, par exemple par l'intermédiaire du droit successoral ou d'incitations fiscales favorisant les transmissions.

4.2.4. La portée et l'échelle des différents régimes de droits de succession et de taxes sur les biens immobiliers dans l'Union européenne sont la preuve qu'il reste beaucoup à faire pour améliorer le cadre juridique des transmissions d'entreprises familiales ⁽⁶⁾.

4.2.5. À titre d'exemple, il y a lieu de citer une solution appliquée dans le domaine de la transmission des entreprises aux Pays-Bas, où le ministère de l'Économie a mis en place un «plan de succession» (*Overdrachtspakket*). Tout entrepreneur qui atteint l'âge de 55 ans reçoit un plan de succession lui rappelant l'importance de planifier la transmission de son entreprise et lui fournissant un ensemble d'outils pour l'assister dans ce processus. En Belgique, l'Institut pour les entreprises familiales (*Instituut voor het Familiebedrijf*) a élaboré une carte de succession en trois langues: en néerlandais (*Scorecard Opvolging*), en français (*Scorecard Transmission*) et en anglais (*Succession Scorecard*). On peut également citer l'exemple de la Slovénie, dont la Chambre de l'artisanat et des petites entreprises (*Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije*) propose des séminaires et des formations concernant l'ensemble des questions liées à la transmission, ainsi que celui de la Finlande, qui dispose d'un programme de succession (*ViestinVaihto-ohjelma*). En Autriche, il existe une législation relative à la poursuite des activités d'une entreprise (*Fortbetrieb*) par un membre de la famille du gérant en cas de décès de ce dernier (*Gesamte Rechtsvorschrift für Gewerbeordnung*, 1994). Une solution similaire existe en France (loi sur les successions et les libéralités) et au Luxembourg. En Pologne, l'Agence pour le développement de l'entrepreneuriat a élaboré, en coopération avec l'Institut de l'entreprise familiale, un plan de succession pour les entreprises familiales. Dans le cadre de ce plan, les entreprises familiales obtiennent un guide de la succession, des outils gratuits d'appui à ce processus et un accès gratuit à des ateliers de mise en pratique.

4.3. Les entreprises familiales s'efforcent de créer des emplois à long terme, qui contribuent à la mise en place d'un environnement organisationnel familial. C'est pourquoi les entités familiales peuvent constituer des lieux de travail adaptés, par exemple pour des mères qui élèvent leurs enfants. Il convient de favoriser ce type d'environnement, qui est susceptible de générer un avantage concurrentiel pour ces entreprises.

4.4. Les conjoints ou les partenaires des propriétaires jouent souvent un rôle important dans les entreprises familiales, même si, pour diverses raisons, ils ne disposent pas d'un statut formel. Cela peut entraîner des problèmes d'ordre juridico-financier, par exemple en cas de séparation. Le fait d'officialiser davantage le statut de ces personnes et celui d'autres membres de la famille participant de façon informelle aux activités de l'entreprise contribuerait à éviter des situations problématiques en cas de difficultés dans le cadre familial.

4.5. En ce qui concerne l'innovation, les entreprises familiales gagneraient à ne pas axer leurs activités uniquement sur les marchés et les produits traditionnels, mais également sur des solutions novatrices.

4.5.1. La capacité d'innovation des entreprises familiales peut bénéficier de l'appui du système des marchés publics innovants, dans le cadre desquels le prix ne devrait pas être le seul critère de sélection du soumissionnaire. La compétitivité d'une entreprise familiale repose sur la qualité élevée de l'offre et du service à la clientèle, qualité qui est garantie, entre autres, par une marque familiale (souvent le nom du propriétaire ou de la famille propriétaire). Par conséquent, les entreprises familiales ne soumettent généralement pas d'offres dans le cadre de marchés publics, dont l'unique critère est le prix. Il est proposé de favoriser, en tant que critère d'appréciation de la valeur, l'offre la plus avantageuse économiquement (*MEAT — Most Economically Advantageous Tender*) ⁽⁷⁾ et de diffuser cette information auprès des entreprises familiales.

⁽⁵⁾ *Business Dynamics: Start-ups, Business Transfers and Bankruptcy* (Dynamique des entreprises: jeunes pousses, transmission et faillite), 2011.

⁽⁶⁾ COM(2012) 795 final.

⁽⁷⁾ SEC(2007) 280: *Guide on dealing with innovative solutions in public procurement — 10 elements of good practice* (Guide des solutions innovantes dans la commande publique — Dix éléments de bonne pratique).

4.6. La mondialisation oblige les entreprises à s'ouvrir à de nouveaux marchés, technologies et compétences. Les entreprises familiales doivent tenir compte de ces éléments dans leurs stratégies de développement. Cela peut se traduire par la nécessité d'accueillir de nouveaux employés, y compris aux postes de direction.

4.7. À l'échelon des États membres, il conviendrait de reconnaître le rôle que les entreprises familiales jouent au sein des économies nationales, puis de créer des conditions favorables au fonctionnement de ces entités en matière de fiscalité, de législation sur les activités économiques (sans exclure une loi portant sur les entreprises familiales) ou encore de soutien à la formation des entrepreneurs familiaux. Cette formation doit prendre en compte les particularités des entreprises familiales, par exemple la succession, la gouvernance familiale, etc.

4.8. Des formations destinées aux représentants d'entreprises familiales sont proposées dans des pays comme Chypre (Académie des entreprises familiales organisée par le *Cyprus International Institute of Management*), la France (Master 2 professionnel: Gouvernance des entreprises familiales et patrimoniales — M2 GEFP, organisé par l'université de Bordeaux) et la Finlande (*Omistajuus ja hallitustyöskentely — valmennusohjelma jatkajille* — «Structure de la propriété et travail de gestion de l'entreprise» — programme de formation pour les successeurs)⁽⁸⁾. Les organisations d'appui aux entreprises familiales proposent également des cours destinés aux entrepreneurs familiaux, tels que l'Académie du FBN (*Family Business Network* — réseau des entreprises familiales), dirigée par la branche suédoise du FBN, ou les programmes de formation organisés, entre autres, par l'Institut espagnol de l'entreprise familiale (*Instituto de la Empresa Familiar*).

4.9. La reconnaissance du rôle des entreprises familiales au sein des économies des États membres et l'apport d'un soutien à ces entités pourrait contribuer à restaurer les traditions artisanales familiales. Une proportion élevée des petites entreprises familiales fait partie d'associations d'artisans qui s'attachent à perpétuer leurs pratiques, c'est pourquoi il y a lieu de soutenir ce type d'entités.

4.10. Les petites entreprises familiales sont exposées à des risques qui pourraient entraîner leur disparition du marché. Il convient dès lors de prévoir un soutien adéquat en matière juridico-fiscale pour ces entités, afin de les aider à se développer. Par ailleurs, les grandes entreprises familiales internationales pourraient bénéficier d'un soutien institutionnel et de mesures visant à appuyer les économies et les fournisseurs locaux.

4.11. Les exploitations agricoles familiales constituent un type particulier d'entreprise familiale. Outre les défis que rencontrent habituellement les entreprises familiales, elles doivent se mesurer à des problèmes propres aux zones rurales.

4.11.1. À cet égard, le problème de l'accaparement des terres est particulièrement alarmant, car il perturbe de façon irréversible la structure économique des zones rurales et entraîne une industrialisation de l'agriculture qui est indésirable sur le plan social. Dans l'avis qu'il a adopté en janvier 2015⁽⁹⁾, le Comité a sollicité la prise de mesures adéquates afin de préserver le modèle agricole reposant sur des exploitations familiales dans tout le territoire de l'Union européenne.

4.11.2. Les exploitations agricoles familiales s'unissent souvent en coopératives afin de réaliser des économies d'échelle et d'accroître leur compétitivité sur le marché⁽¹⁰⁾. L'entrepreneuriat coopératif présente des caractéristiques semblables à celles de l'entrepreneuriat familial, c'est-à-dire qu'il se concentre sur des activités à long terme et non sur l'obtention de gains à court terme. Dernièrement, les coopératives ont toutefois perdu de leur vigueur et certaines ont même fait faillite; il convient donc de prendre des mesures afin de donner un nouvel élan à ce type d'activité.

4.12. Un capital accumulé à long terme pour le développement d'une entreprise familiale est appelé «capital patient» (*patient capital*)⁽¹¹⁾. La transmission d'une entreprise familiale concerne non seulement son capital mais aussi sa dimension sociale et culturelle; l'acquéreur qui réalise un investissement ou achète l'entreprise s'approprie également une expérience accumulée sur plusieurs générations, une culture (familiale) et un engagement envers une communauté (locale).

⁽⁸⁾ Irene Mandl, *Overview of Family Business relevant issues* (Aperçu des questions relatives aux entreprises familiales), KMU Forschung Austria, 2008.

⁽⁹⁾ Avis du CESE sur «L'accaparement des terres: une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace imminente pour l'agriculture familiale» (JO C 242 du 23.7.2015, p. 15).

⁽¹⁰⁾ *Family farming in Europe: Challenges and prospects, In-depth analysis* (Agriculture familiale en Europe: défis et perspectives — Analyse approfondie), Parlement européen, 2014.

⁽¹¹⁾ Le capital patient est un capital propre fourni par les propriétaires d'une entreprise familiale, qui s'efforcent de parvenir à un équilibre entre, d'une part, le rendement courant des investissements et, d'autre part, une stratégie à long terme adéquatement définie et la garantie de la continuité de la tradition et du patrimoine familial. Source: De Visscher, F. M., Aronoff, C. E., Ward, J. L. (2011), *Financing Transitions. Managing Capital and Liquidity in the Family Business* (Financement des transitions. Gestion du capital et des liquidités au sein des entreprises familiales), Palgrave Macmillan.

4.12.1. Dans le cadre de la définition du capital patient, il est utile de réfléchir à la mise en place d'un dégrèvement des bénéficiaires réinvestis. Il conviendrait d'envisager un dégrèvement pour les entreprises familiales (et autres) qui réinvestissent leurs bénéficiaires et privilégient par ailleurs le recours aux fonds propres plutôt qu'aux capitaux d'emprunt.

4.12.2. En cas d'endettement, les entreprises bénéficient d'une incitation supplémentaire sous la forme d'une déduction des intérêts d'emprunt, de sorte que le coût de la dette est effectivement plus faible; toutefois, ce type de déduction n'est pas applicable aux fonds propres.

4.12.3. Les questions fiscales relèvent certes de la compétence des États membres, mais l'Union européenne doit encourager les bonnes pratiques à l'égard des entreprises familiales.

4.13. Il serait utile d'envisager l'alimentation en capitaux des entreprises familiales grâce à la création de fonds d'investissement publics qui leur seraient consacrés. Ces fonds auraient pour particularité de fournir des capitaux aux entreprises familiales sans accorder de droit de vote aux pourvoyeurs, à l'instar de l'*Aksjeloven* en Norvège ou de la *Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada* en Espagne.

4.14. Les organisations nationales ou locales œuvrant en faveur des entreprises familiales [par exemple les pouvoirs publics (ministères), les organisations d'employeurs, les chambres des métiers, etc.] et les organisations supranationales, dont les plus importantes sont *European Family Businesses*, *FBN international* et *Les Hénokiens*, peuvent également soutenir les mesures d'appui à l'entrepreneuriat familial.

4.14.1. Ces organisations jouent un rôle clé dans l'animation du secteur des entreprises familiales. Elles constituent une plateforme d'échange de connaissances et d'expériences entre entrepreneurs familiaux et publient également des rapports sur les entreprises familiales qui augmentent leur visibilité. En outre, les organisations de soutien aux entreprises familiales peuvent faire pression pour la mise en place de mesures concrètes.

Bruxelles, le 17 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «La santé numérique en passe de devenir la règle? Les informations électroniques pour une utilisation sûre des médicaments»

(avis d'initiative)

(2016/C 013/04)

Rapporteuse: M^{me} Renate HEINISCH

Le 22 janvier 2015, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«*La santé numérique en passe de devenir la règle? Les informations électroniques pour une utilisation sûre des médicaments*»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 juillet 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 212 voix pour et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) soutient la Commission européenne dans ses efforts visant à élever les solutions de «santé en ligne» (*eHealth*) au rang des priorités de la stratégie numérique.

1.2. Le CESE observe que les *personnes en quête d'informations*, les patients et les professionnels de la santé ont souligné à de multiples reprises la nécessité de disposer d'informations complètes, précises et actualisées sur les médicaments ainsi que d'un marché unique numérique.

1.3. Le CESE estime que ces informations officiellement agréées doivent être accessibles aisément et sans discrimination, de manière à permettre aux personnes malvoyantes, malentendantes ou souffrant d'un autre handicap physique d'y accéder également. Il doit être possible d'adapter ces informations afin qu'elles répondent aux besoins des citoyens, des patients et des professionnels de la santé et qu'elles fournissent le niveau de détail nécessaire à l'utilisation la plus sûre et la plus efficace des médicaments.

1.4. Le CESE considère que la diffusion électronique d'informations relatives aux produits qui ont été agréées par les autorités responsables de l'autorisation de mise sur le marché des médicaments permettra d'en améliorer encore l'accès. Une base de données électronique contenant des notices et des résumés des caractéristiques des produits qui ont été agréés par les autorités sanitaires permet de disposer d'informations actualisées et ciblées sur les médicaments.

1.5. Le CESE suggère que les informations soient mises à disposition de la manière la plus adaptée pour les personnes malvoyantes, au moyen, par exemple, de plus grands caractères ou de fichiers audio. Des démonstrations de l'utilisation correcte de dispositifs d'application (par exemple les inhalateurs dans le traitement de l'asthme) pourraient être mises à la disposition des personnes malentendantes sous forme de vidéos ou de vidéos en langue des signes. L'utilisation d'une «langue simple» permet également de réduire les obstacles à la communication. De cette manière, les personnes souffrant de troubles de l'apprentissage disposent d'un accès aux informations qui leur est adapté en dépit des lacunes liées à leur formation.

1.6. Le CESE observe par ailleurs que la compilation des informations sous un portail unique créera une source fiable et souvent simple d'accès, proposant des informations officiellement agréées et satisfaisant aux critères d'accessibilité aisée. Les patients et les professionnels de la santé seront ainsi en mesure de comparer toute autre information disponible avec une «information de base» approuvée.

1.7. Pour garantir une totale aptitude à l'emploi, des utilisateurs et des concepteurs de sites internet ayant de l'expérience dans le domaine de l'accessibilité aisée devraient également accompagner le processus de développement. Il convient de mettre au point une solution indépendante du facteur de forme afin de laisser les utilisateurs déterminer eux-mêmes leurs besoins et leurs options en fonction du terminal utilisé pour rechercher les informations (ordinateur de bureau, tablette, smartphone).

1.8. Le CESE est d'avis que la base de données ou le portail contenant des informations officiellement agréées doivent être développés en étroite concertation avec l'ensemble des principales parties concernées; cette plateforme doit donc être exploitée par les laboratoires pharmaceutiques ainsi que par les organisations de patients, les représentants des personnes handicapées et les professionnels de la santé, et financée par l'industrie pharmaceutique, afin de satisfaire au mieux les besoins.

1.9. Le CESE estime qu'il est important d'aboutir à des solutions axées sur les utilisateurs, afin de permettre aux personnes à faible niveau d'instruction et à celles qui n'utilisent pas souvent l'internet d'accéder également aux informations.

1.10. Si l'accès aux informations par voie électronique est considéré comme important, il convient de souligner que les médecins (en particulier les praticiens généralistes) et d'autres professionnels de la santé, tels que les pharmaciens et les infirmiers, sont les premiers interlocuteurs des patients qui souhaitent obtenir des conseils concernant leurs maladies et les traitements afférents.

1.11. Le CESE invite la Commission européenne à soutenir la demande de projet IMI2 portant sur les informations électroniques relatives aux produits. Les États membres sont invités à se joindre à cette initiative et à coordonner les bases de données existantes.

2. Introduction

2.1. En 2012, la Commission européenne a publié un plan d'action recensant les obstacles au déploiement complet de solutions numériques au sein des systèmes de santé européens, intitulé «Plan d'action pour la santé en ligne 2012-2020 — des soins de santé innovants pour le XXI^e siècle» ⁽¹⁾.

2.2. La Commission européenne y indique que l'objectif consiste à améliorer les soins de santé au bénéfice des patients, à permettre à ces derniers d'exercer un contrôle accru sur leur traitement ainsi qu'à réduire les coûts. Alors que les patients, les citoyens et les professionnels de la santé sont férus d'applications de télémédecine et que des millions d'Européens ont déjà téléchargé sur leur smartphone des applications de suivi de leur santé et de leur bien-être, les soins de santé numériques doivent encore concrétiser leur potentiel considérable pour améliorer les systèmes de santé et réduire les coûts grâce à une efficacité renforcée. Le CESE fait observer à cet égard que les exigences en matière de protection de la vie privée et des données doivent également être respectées dans ce contexte.

2.3. La «santé en ligne», qui comprend la télémédecine et la santé mobile (*mHealth*), est définie comme suit par l'OMS: la santé en ligne désigne le transfert de ressources de santé et de soins de santé par des moyens électroniques. Elle regroupe trois principaux domaines:

- la fourniture d'informations en matière de santé à des professionnels de la santé et à des patients via l'internet ou d'autres moyens de télécommunication,
- l'utilisation des technologies de l'information et du commerce électronique (*e-commerce*) pour améliorer les systèmes de santé, par exemple à travers l'éducation et la formation des travailleurs de la santé,
- l'application des pratiques de l'*e-commerce* et de l'*e-business* à la gestion des systèmes de santé.

2.4. La Commission européenne a publié un livre vert sur la santé mobile (*mHealth*) ⁽²⁾. La santé mobile est une branche de la santé en ligne et désigne les pratiques en matière de médecine et de santé publique reposant sur des dispositifs mobiles. Elle englobe notamment l'utilisation de moyens de communication mobiles en vue de l'accès à des services de santé et de bien-être et à des fins d'information, ainsi que les applications mobiles concernant la santé.

⁽¹⁾ COM(2012) 736 final.

⁽²⁾ COM(2014) 219 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52014DC0219>

2.5. De plus en plus de personnes appartenant à tous les groupes d'âge utilisent un nombre sans cesse croissant d'informations et d'applications électroniques concernant la santé.

2.6. Toutefois, la qualité de ces sources d'information varie considérablement et les moteurs de recherche ne font généralement pas de distinction entre les sources fiables — officiellement agréées — et celles qui le sont moins.

2.7. Il existe, pour les professionnels de la santé, toute une série de systèmes d'information certifiés. Les professionnels de la santé — et en particulier les médecins de famille et les pharmaciens — jouent un rôle clé au sein des systèmes de santé, et il est impératif de pouvoir disposer d'informations de qualité si nous voulons que ces professionnels soient bien informés et puissent répondre aux besoins de la population européenne en matière de soins de santé.

2.8. Le CESE considère que les patients ont tout autant besoin d'un accès aisé à des informations fiables, afin de pouvoir mieux organiser leurs soins de santé et mieux y prendre part, ce qui se traduit également par une meilleure observance des traitements. Les questions relatives aux besoins en formation et à l'inclusion de tous les groupes (notamment les personnes âgées et les personnes handicapées) ont déjà été abordées en détail dans des avis précédents ⁽³⁾.

2.9. Des connaissances approfondies sont nécessaires pour s'adapter à l'augmentation de la charge de travail des professionnels de la santé et aux différentes possibilités dont bénéficient les patients et les citoyens pour jouer un rôle au sein des organisations de santé, telles que les autorités nationales de réglementation, les comités de l'Agence européenne des médicaments (EMA) ou les comités d'éthique.

2.10. L'Académie européenne de patients pour l'innovation thérapeutique (EUPATI) propose aux patients une offre de formation. Il s'agit d'un consortium financé par l'intermédiaire de l'initiative en matière de médicaments innovants, un partenariat public-privé de la Commission européenne et de la Fédération européenne des associations de l'industrie pharmaceutique (EFPIA).

2.11. L'EUPATI est un consortium de 29 organisations, dirigé par le Forum européen des patients (EPF). Elle regroupe au sein d'une entité unique des organisations de patients paneuropéennes, des établissements universitaires et des organisations à but non lucratif se présentant comme des spécialistes du dialogue avec le public et les patients, ainsi que des entreprises membres de l'EFPIA. L'EUPATI familiarise les patients avec le système de santé et informe les populations de patients difficiles à atteindre, en sensibilisant le public au développement de nouveaux traitements. Il serait également possible de s'appuyer sur l'EUPATI pour organiser des formations aux informations sur les médicaments ou pour élaborer un programme de formation de ce type.

2.12. Certains États membres de l'Union disposent déjà d'informations électroniques sur les médicaments. La base de données qui est de loin la plus aboutie, FASS ⁽⁴⁾, est exploitée par l'association pharmaceutique suédoise LIF, et d'autres exemples peuvent être cités au Danemark, en Allemagne, en Finlande et au Royaume-Uni. Ces bases de données sont, en règle générale, difficilement accessibles pour les personnes malvoyantes ou ne référencent pas l'intégralité de la pharmacopée.

2.13. En outre, certaines d'entre elles ne sont pas mises à jour de manière régulière.

2.14. Par ailleurs, les autorités responsables de l'autorisation de mise sur le marché des médicaments ont autorisé l'introduction dans les notices de codes QR renvoyant vers des notices qui figurent sur le site internet du laboratoire concerné. Dans ce cas également, une accessibilité aisée n'est bien souvent pas garantie.

2.15. Ces initiatives montrent qu'une approche plus harmonisée reste nécessaire pour veiller à ce que tous les groupes de la société aient accès aux informations par l'intermédiaire de ces nouvelles technologies.

3. Observations générales

3.1. Infrastructure

3.1.1. Le CESE considère que la présentation d'informations exactes et actualisées concernant les produits relève de la responsabilité de l'industrie pharmaceutique. Toute solution technologique doit être mise au point en étroite concertation avec les laboratoires, afin de pouvoir s'appuyer sur les solutions techniques déjà existantes, et faire l'objet d'une surveillance par les autorités responsables de l'autorisation de mise sur le marché des médicaments.

⁽³⁾ Avis du CESE sur le thème «Société numérique: accès, éducation, formation, emploi, outils pour l'égalité», JO C 451 du 16.12.2014, p. 25

⁽⁴⁾ <http://www.fass.se/LIF/startpage?userType=2>

3.1.2. Le CESE souligne que les modalités de présentation des informations officiellement agréées et d'accessibilité doivent être fixées en concertation avec les parties concernées (autorités de réglementation, organisations de patients, professionnels de la santé).

3.1.3. Un consortium responsable de la coordination de la base de données ou du portail pourrait être créé et financé dans le cadre de l'initiative en matière de médicaments innovants.

3.1.4. Il convient de prendre en compte les bases de données existantes (comme celle de l'EMA) lors de la mise en place du portail à l'étude.

3.2. *Autres besoins en matière de recherche*

3.2.1. *Recherche et développement technologique*

- Il existe des modèles de bases de données nationales. En outre, aux fins de la démonstration d'une base de données simple d'utilisation et aisément accessible, un autre prototype disposant également d'options pour héberger des fichiers audio et vidéo a lui aussi été développé. Il convient de mettre au point une solution technique en libre accès qui tire le meilleur parti des sources disponibles.
- Cette solution technique doit également tenir compte du fait que les citoyens et les patients ne veulent pas utiliser un trop grand nombre d'applications de lecture optique sur leur smartphone. Par conséquent, la base de données ou le portail doit être accessible, par exemple au moyen de technologies de lecture optique courantes.
- Les solutions techniques indépendantes du facteur de forme sont à privilégier, afin d'en faciliter l'acceptation. Il doit être possible de rechercher et de visualiser les informations à partir de tous les terminaux (ordinateur de bureau, tablette, smartphone, etc.).
- Une comparaison des solutions techniques doit être effectuée, en y incluant celles des systèmes de santé (par exemple les initiatives des États membres visant à communiquer avec les patients à travers le signal de la télévision ou les distributeurs de billets de banque, ou les initiatives proposées par la Commission européenne ⁽⁵⁾).
- En Italie, la loi oblige les pharmacies à imprimer des notices à jour, qui sont actualisées dans une base de données par les laboratoires pharmaceutiques. L'impression en pharmacie, par le pharmacien ou par les patients (à partir de terminaux analogues à ceux des distributeurs de billets) représente une autre option envisageable, qui peut offrir une solution complémentaire et inclure les personnes qui n'utilisent pas l'internet.

3.2.2. *Test des contenus et de leur présentation*

Il convient d'évaluer l'acceptation par le public des différentes solutions techniques mises au point, qui doivent faire l'objet de tests d'utilisation pour en vérifier la fonctionnalité.

- Les activités de recherche doivent inclure des problématiques structurelles concernant le nécessaire contrôle de la solution technique, afin d'en faciliter l'acceptation.
- Comment les autorités responsables de l'homologation contrôlent-elles les contenus?
- Les contenus doivent être présentés de manière à pouvoir répondre aux besoins individuels des patients et des citoyens, tout en fournissant l'intégralité des informations requises par le dossier d'autorisation de mise sur le marché et par la législation.
- Afin de garantir à l'ensemble des acteurs un retour d'information rapide, une option d'évaluation des informations (et surtout de leur lisibilité) pourrait être intégrée par l'utilisateur. Des fonctionnalités en lien avec les médias sociaux pourraient également être utilisées à des fins de présentation, de diffusion et d'échange.

⁽⁵⁾ <http://www.mobilehealthglobal.com/in-the-news/interviews/46/interview-with-peteris-zilgalvis>

3.2.3. Éducation et formation

Les modes d'utilisation de l'internet sont extrêmement variables entre les différents groupes de la société. De nombreuses personnes utilisent les réseaux sociaux, mais pas les plateformes d'information. Un petit groupe (estimé à 10 % selon l'office fédéral de la statistique en Allemagne) n'utilise pas du tout l'internet. Une action de recherche doit être engagée:

- Comment encourager l'apprentissage actif en vue d'exploiter les sources d'information disponibles sur le thème de la santé (notamment les informations numériques)?
- La capacité d'apprendre à apprendre (apprentissage tout au long de la vie) est l'une des huit compétences clés décrites dans la recommandation du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 ⁽⁶⁾, dans laquelle les États membres sont invités à mettre en œuvre des mesures au niveau national. L'agenda européen dans le domaine de l'éducation et de la formation des adultes propose des mesures au niveau des États membres en faveur de l'apprentissage actif des adultes. Les «compétences numériques dans le domaine de la santé» pourraient être intégrées aux critères du Programme pour l'évaluation internationale des adultes (PIAAC).
- Quel rôle les différentes institutions de formation (universités, centres de formation des adultes, etc.) et de santé peuvent-elles jouer dans la consolidation de compétences multiples, par exemple la capacité à travailler avec les nouvelles technologies, l'engagement ou la prestation de soins à titre bénévole ou la transmission d'un savoir-faire social et technique?
- Les professionnels de la santé doivent suivre une formation adaptée au cours de leur cursus scientifique. Les centres de formation des adultes pourraient élaborer des cours attractifs, spécifiquement conçus pour les utilisateurs du système. Afin d'atteindre les groupes cibles, ils pourraient mener une action conjointe avec les professionnels de la santé (notamment les médecins) et avec les pharmacies et les centres de santé et d'aide sociale locaux. Cette mesure est particulièrement importante dans les régions rurales où résident des populations isolées. L'apprentissage intergénérationnel pourrait notamment contribuer au transfert des connaissances sur les contenus et des compétences techniques.

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ JO L 394 du 30.12.2006, p. 10.

Avis du Comité économique et social européen sur «Les aides d'État aux entreprises: sont-elles efficaces et efficientes?»

(avis d'initiative)

(2016/C 013/05)

Rapporteur: M. Edgardo Maria IOZIA

Le 19 février 2015, le Comité économique et social européen (CESE) a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur:

«*Les aides d'État aux entreprises: sont-elles efficaces et efficientes?»*»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 juillet 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 198 voix pour, 3 voix contre et 9 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE considère l'évaluation de l'impact des aides d'État comme un outil essentiel pour vérifier la cohérence entre les résultats et les objectifs proposés dans le but d'allouer les ressources de manière plus efficace et efficiente, et d'améliorer la transparence et la validation des processus de gestion.

1.2. De nombreux États membres ont déjà élaboré des systèmes d'évaluation complexes et structurés. Dans le même temps, l'intérêt des milieux académiques pour cette approche n'a cessé de croître, ce qui a permis d'améliorer les techniques d'évaluation et d'accroître la précision des instruments de mesure dont disposent les organes qui octroient les aides.

1.3. La Commission européenne a créé un forum de haut niveau, avec les États membres, sur les aides d'État accordées aux entreprises, au sein duquel la question de l'évaluation est également abordée.

1.4. Dans le discours qu'elle a prononcé en décembre dernier à l'occasion du forum de haut niveau, M^{me} Margrethe VESTAGER, commissaire chargée de la politique de concurrence, a déclaré que le programme de modernisation de la politique en matière d'aides d'État comportait deux éléments clés particulièrement importants: **la transparence**, qui permettait aux citoyens de savoir où allait leur argent, et **l'évaluation**, qui révélait s'il avait été utilisé à bon escient. Le CESE souscrit pleinement à ce message.

1.5. Le CESE se réjouit du débat sur l'évaluation de l'impact des politiques de soutien aux entreprises et encourage la Commission à poursuivre avec détermination la démarche engagée il y a quelques années déjà.

1.6. Il convient toutefois de souligner qu'à l'exception des évaluations prévues par les règlements européens, de nombreux régimes d'aide échappent actuellement à toute évaluation d'impact. Dans de nombreux cas, la législation se borne à prévoir l'obligation d'attester la correspondance formelle entre les différentes interventions et les dispositions légales, ce qui ne permet pas de vérifier de manière globale et à long terme l'efficacité et l'efficience de l'ensemble des investissements octroyés en soutien aux entreprises. Le CESE souhaite la généralisation des évaluations d'impact ainsi qu'un éventuel abaissement du seuil des 150 millions d'EUR pour le budget annuel moyen des régimes d'aide, que le règlement général d'exemption par catégorie fixe actuellement comme limite au-delà de laquelle s'applique l'obligation de notifier un plan d'évaluation *ex ante*, faute de quoi de nombreux États membres y échapperaient, en particulier lorsque le montant des aides est important, notamment par rapport à la taille de l'État concerné.

1.7. Le CESE souligne que l'ensemble de la réglementation en matière d'aides d'État fait progressivement évoluer le rôle de la Commission, inspiré précédemment par une culture essentiellement administrative, vers une nouvelle forme de coopération avec les États membres, dans le but d'optimiser les résultats des aides d'État, en insistant sur l'efficacité et l'efficience de celles-ci. Il s'agit là d'une avancée importante réalisée grâce à l'adoption de l'initiative de «modernisation».

1.8. Les États membres devront se doter d'outils d'évaluation appropriés, qui seront mis en œuvre par des organismes indépendants. Le CESE estime qu'il est nécessaire d'associer les partenaires sociaux à la définition du modèle d'évaluation, sans toutefois sacrifier les importantes compétences acquises par le personnel de l'administration publique, lequel doit jouer un rôle dans la définition des processus d'évaluation, participer à l'élaboration du rapport final et diffuser ainsi la pratique de l'évaluation au sein des organes de l'administration, en améliorant progressivement la base de connaissances dans ce domaine. La Commission européenne devra participer à l'harmonisation des critères d'évaluation entre les États membres. La comparabilité de ces critères permettra d'examiner de manière approfondie l'efficacité et l'efficience des aides d'État.

1.9. Une attention particulière devra être accordée à la situation des régions concernées par le système des aides d'État. La décision, louable, de la Commission consistant à exempter de notification préalable plus de 80 % de l'ensemble des aides d'État ⁽¹⁾, si elle permet d'octroyer immédiatement des aides, accroît toutefois aussi sensiblement les responsabilités et les coûts supportés par les administrations locales, et donc la dépense publique; ce système requerra en outre un effort important de la part des États membres, qui devront fournir les ressources adéquates pour mettre en place des cours de formation spécifiques et engager un échange de bonnes pratiques entre les collectivités locales. La culture du partenariat doit être développée à tous les niveaux.

1.10. Le CESE considère que le nouveau système qui confie aux États membres la responsabilité de l'évaluation *ex ante* entraîne une augmentation globale des coûts supportés par l'administration publique et les entreprises, ce qui appelle une planification rigoureuse de nature à éliminer les formalités superflues et à simplifier les procédures. Il fait remarquer par ailleurs que le délai de six mois applicable aux procédures visant à approuver des plans d'évaluation portant sur des régimes d'une grande complexité pourrait s'avérer trop court, et que l'élaboration de modèles contrefactuels pourrait poser d'importantes difficultés aux petits États membres.

1.11. Le CESE préconise l'adoption rapide de la communication relative à la notion d'aide d'État, afin d'aider notamment les administrations locales, auxquelles l'application massive de l'exemption de notification préalable a transféré la double charge consistant à déterminer ce qui constitue ou non une aide d'État et à appliquer l'aide d'une manière compatible avec le marché. Par exemple, dans le cas des financements publics de la culture et de la conservation du patrimoine, les incertitudes juridiques persistantes sur ce qui relève ou non des aides d'État poussent les administrations à considérer que toute intervention est soumise à la réglementation en matière d'aides d'État et aux charges administratives et procédurales afférentes. La même incertitude juridique prévaut concernant le financement public de toutes les infrastructures, notamment au regard de la jurisprudence dans l'affaire de l'aéroport de Leipzig. Il convient d'établir une définition claire et précise des interventions de soutien public aux entreprises qui ne constituent pas des aides d'État et de celles qui relèvent de cette notion au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

1.12. S'il apprécie les efforts consentis, le CESE considère toutefois que la pratique de l'évaluation doit impérativement aller au-delà des cas mentionnés ci-dessus et être étendue à tous les échelons de gouvernance — États et régions. Le Comité invite la Commission et les États membres à prendre de nouveaux engagements dans ce sens.

1.13. Il ressort de l'analyse effectuée qu'il n'y a pas suffisamment de données disponibles sur ce que la gestion des aides d'États aux entreprises coûte aux administrations publiques. Outre la mesure même des aides par rapport aux résultats obtenus, une évaluation sérieuse de ces aides doit impérativement prendre en compte les dépenses encourues par les administrations publiques. La transparence du système exige que ces données soient publiées. D'après les données disponibles, la part totale des charges administratives s'élèverait à environ 5 %, chiffre auquel il convient d'ajouter les coûts de «mise en conformité», également évalués à 5 %, ainsi que les coûts d'évaluation ultérieurs, que la Commission estime à un peu moins de 1 %. Ce niveau de contribution, probablement estimé par défaut, apparaît objectivement excessif.

⁽¹⁾ Discours prononcé par M^{me} Margrethe Vestager, commissaire chargée de la concurrence, à l'occasion du forum de haut niveau des États membres, le 18 décembre 2014.

1.14. Le CESE invite la Commission à éviter de créer des charges imprévues et supplémentaires pour les entreprises et à veiller à ce que l'ensemble du système d'évaluation soit plus efficace et efficient.

1.15. Il est essentiel que les évaluations prennent également en compte l'efficacité des coûts administratifs et de ceux liés aux modèles d'évaluation.

1.16. Il convient d'assurer la comparabilité des différents modèles et la flexibilité au niveau de la taille, de la typologie et des indicateurs au moyen d'une simplification de l'évaluation *ex ante* et d'une harmonisation des critères d'évaluation *ex post*.

1.17. Le CESE plaide en faveur d'une vision intégrée des actions menées par la Commission dans tous les domaines relevant de la politique économique — Fonds structurels, aides d'État, accords de partenariat commercial — afin de garantir une politique économique européenne unique, fondée sur le développement et la croissance.

1.18. Le CESE préconise l'utilisation de critères analogues à ceux du règlement délégué (UE) n° 240/2014 de la Commission du 7 janvier 2014 relatif au code de conduite européen sur le partenariat dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens⁽²⁾, qui prévoient la consultation obligatoire de l'ensemble des parties potentiellement intéressées dans le cadre de l'élaboration d'un règlement portant spécifiquement sur l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacité des aides d'État.

1.19. La transparence des évaluations effectuées devra être garantie par une diffusion aussi large que possible, conformément aux dispositions déjà en vigueur dans certains États membres pour ce qui concerne les entreprises et le montant des aides accordées.

1.20. Le CESE recommande d'intégrer les éléments suivants dans les plans d'évaluation:

- la réalisation de l'objectif poursuivi,
- les incidences sur la concurrence et le commerce,
- l'efficacité et l'efficacité de l'instrument,
- la vérification des conditions préalables *ex ante*, aux fins du maintien du régime ou de régimes similaires au niveau microéconomique (cahier des charges de l'aide),
- l'effet d'incitation.

1.21. Le CESE demande à être associé au processus d'évaluation globale de l'efficacité et de l'efficacité du régime des aides d'État au terme de la période 2014-2020.

2. Introduction

2.1. Si elles ne s'inscrivent pas dans un cadre réglementaire clair, si elles ne sont pas destinées à des activités de production et à des entreprises qui investissent plus particulièrement dans l'innovation, la recherche et le développement, sources d'avantages économiques et sociaux, et si elles ne sont pas limitées et contrôlées, les aides aux entreprises peuvent entraîner des distorsions de la concurrence et fragmenter le marché intérieur, ce qui est contraire à la lettre et à l'esprit des traités.

2.2. Par ailleurs, la conjoncture économique défavorable qui perdure depuis plusieurs années et a engendré de profondes crises au niveau national, qui se répercutent inévitablement sur les entreprises, les travailleurs et les citoyens, nécessite une certaine souplesse, à l'instar de l'approche qu'ont adoptée sur les marchés internationaux les principaux concurrents de l'Union (qui ne sont pas soumis à une réglementation en matière d'aide d'États). La compétitivité des entreprises européennes doit constituer un point de référence essentiel. En Europe, il est urgent de s'attaquer à la pénurie d'emplois. Par rapport au niveau record atteint en 2007, les investissements ont diminué de 15 % et 25 millions de citoyens sont sans emploi, dont 5 millions de jeunes. Les femmes sont les plus touchées⁽³⁾.

⁽²⁾ JO L 74 du 14.3.2014, p. 1.

⁽³⁾ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teilm020&language=fr>

2.3. Une recherche intéressante réalisée par le Parlement européen ⁽⁴⁾ montre qu'il existe des différences considérables entre les régimes en vigueur dans l'Union européenne et aux États-Unis. «La politique de concurrence de l'Union européenne suit des règles strictes, alors que la législation des États-Unis ne prévoit aucune disposition en la matière». À la demande de l'ancien commissaire Joaquín Almunia, l'Union européenne a introduit, dans le contexte des négociations en cours entre l'Union européenne et les États-Unis, une proposition sur le régime des aides d'État qui fait l'objet de négociations dans le cadre du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) ⁽⁵⁾.

2.4. La proposition en question paraît faible et ne rien changer sur le fond ⁽⁶⁾. L'Europe continuera à avoir la législation la plus restrictive au monde. Si elle favorise l'achèvement du marché intérieur, elle pénalise aussi nos entreprises. Une entreprise européenne qui produit aux États-Unis peut prétendre à des aides d'État non autorisées dans l'Union européenne et cette procédure sera facilitée par l'adoption du traité. Le CESE adresse une mise en garde ferme à la Commission pour que le traité de libre-échange ne favorise pas les entreprises américaines.

2.5. Il ressort de l'expérience vécue jusqu'à présent que le régime européen d'aides d'État doit impérativement être revu en profondeur.

2.6. La crise économique et financière de ces dernières années a imposé, à tous les niveaux de gouvernance, une révision complète des critères de dépenses dans le cadre des politiques d'investissements publics et de soutien aux entreprises. En particulier, dans un contexte de raréfaction et de limitation des ressources disponibles, la nécessité de rationaliser davantage les interventions et de n'octroyer une aide qu'en présence d'une valeur ajoutée adéquate s'est imposée comme une priorité et ce, afin d'améliorer la qualité de l'aide tout en contrôlant de manière adéquate son efficacité et son efficacité.

2.7. De l'avis du CESE, il est utile de comprendre quels sont les effets des politiques adoptées en matière d'aide aux entreprises, si les instruments de soutien définis sont adéquats, si les frais administratifs et de gestion sont proportionnels aux résultats obtenus et ce, en gardant à l'esprit que l'on ne peut améliorer et définir ce que l'on ne peut mesurer. Les mesures prises jusqu'à présent vont dans la bonne direction.

2.8. «L'évaluation peut apparaître comme une question technique n'intéressant qu'une petite communauté de chercheurs universitaires, alors qu'elle est pratiquée par de nombreux praticiens offrant des conseils spécialisés en matière d'audit financier ou d'évaluation de projets et de programmes. Toutefois, étant donné qu'elle se trouve au cœur du programme de la Commission européenne pour une réglementation intelligente, l'évaluation est devenue un aspect clé de la politique réglementaire, qui pose d'importantes questions institutionnelles et de gouvernance au-delà des programmes de dépenses» ⁽⁷⁾.

2.9. Depuis 2008, la direction générale (DG) de la politique régionale et urbaine a mis en place des programmes d'évaluation contrefactuelle qui viennent se greffer sur les évaluations existantes (*ex ante* et *ex post*) réalisées dans le cadre de la programmation des Fonds structurels.

2.10. En outre, depuis mai 2012, dans le cadre de la réforme sur la «modernisation des aides d'État» (*State Aid Modernization*, SAM), la DG Concurrence prévoit, pour certains régimes d'aide, une évaluation d'impact menée à l'aide de méthodes contrefactuelles ⁽⁸⁾. En particulier, le nouveau «règlement général d'exemption» prévoit une évaluation obligatoire pour les régimes d'aide importants (dotés d'un budget annuel supérieur à 150 millions d'EUR) dans des secteurs spécifiques tels que la politique de développement régional, les aides à l'investissement pour les petites et moyennes entreprises, les aides en faveur de la recherche, du développement et de l'innovation, les aides en faveur de l'environnement et de l'énergie ainsi que les aides en faveur des infrastructures à haut débit. Plusieurs plans nationaux ont déjà été présentés (quatre) et d'autres plans spécifiques dans les secteurs de la recherche, du développement et de l'innovation ainsi que du haut débit sont à l'examen (une dizaine).

⁽⁴⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153019.6%20Competition%20SoE%20Subsidies%20merged.pdf

⁽⁵⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153019.6%20Competition%20SoE%20Subsidies%20merged.pdf

⁽⁶⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153031.pdf

⁽⁷⁾ http://www.lexxion.de/pdf/ejrr/ejrr_2015_01-005.pdf

⁽⁸⁾ Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (JO L 187 du 26.6.2014, p. 1).

2.11. La Cour des comptes européenne s'est récemment penchée sur les systèmes d'évaluation des résultats adoptés par EuropeAid et les a jugés inadéquats⁽⁹⁾. Un processus de révision des systèmes d'évaluation est en cours dans tous les domaines d'activité de la Commission.

2.12. Une corrélation de plus en plus étroite entre les méthodes d'évaluation des résultats de l'utilisation des Fonds structurels et des aides d'État s'impose, de même qu'une révision en profondeur de toutes les politiques de dépense de l'Union.

2.13. L'approche contrefactuelle de l'évaluation des effets des politiques publiques a pour but de vérifier si une politique est capable de modifier dans le sens voulu les comportements ou la situation d'une population donnée de bénéficiaires, c'est-à-dire de définir dans quelle mesure l'intervention — plutôt que d'autres facteurs — a contribué à l'obtention d'un résultat donné. C'est ce que l'on désigne parfois par «l'effet d'incitation».

2.14. La procédure d'évaluation a pour objectif d'identifier l'impact causal de la politique adoptée en n'examinant que l'effet direct de celle-ci, c'est-à-dire en éliminant les distorsions éventuelles liées aux conditions macroéconomiques générales ou à l'hétérogénéité des entreprises.

2.15. L'impact causal est exprimé par la mesure de la différence entre les variables et/ou les résultats observés après la mise en œuvre de la politique (situation de fait) et ce qui serait arrivé si la politique en question n'avait pas été adoptée (situation contrefactuelle).

2.16. Cette analyse répond à des demandes visant à montrer la portée et les effets nets d'une intervention: l'intervention produit-elle des effets positifs ou négatifs et de quelle ampleur? Les changements observés sont-ils vraiment dus à la politique mise en œuvre? Les résultats varient-ils en fonction des bénéficiaires (grandes ou petites entreprises), des régions ou dans le temps? Les coûts de gestion et les coûts administratifs sont-ils proportionnés et soutenables?

2.17. Bien que le thème des évaluations d'impact ait connu un essor important dans la littérature économique, en particulier au cours des dernières décennies, les administrations publiques des États européens n'ont eu recours à ces évaluations de manière constante et généralisée pour contrôler et améliorer leurs politiques d'aide aux entreprises que dans un nombre restreint de cas.

2.18. Parmi les cas les plus intéressants, il convient de souligner les efforts consentis par le Royaume-Uni (qui, depuis 2001, évalue régulièrement les programmes d'aide régionaux en appliquant des techniques d'évaluation quasi expérimentales), les Pays-Bas (qui, en 2012, ont créé un groupe de travail expert sur l'évaluation d'impact), ainsi que par la Finlande (Agence finlandaise de l'innovation, TEKES) et la Slovaquie (qui a adopté, en 2001, une loi sur le contrôle des aides d'État).

2.19. En élaborant le présent avis, le CESE entend apporter sa contribution à la réflexion de la Commission européenne et des États membres sur l'adéquation, du point de vue de l'efficacité et de l'efficience, des mesures d'aide aux entreprises et sur la nécessité d'étendre le recours aux évaluations d'impact.

3. Pourquoi évaluer? Les enseignements tirés de la littérature

3.1. Sur la base de données empiriques provenant d'évaluations contrefactuelles, l'avis veut montrer l'importance que revêt l'évaluation, qu'il faut envisager non plus comme un exercice académique, mais comme une habitude institutionnelle fondamentale à inscrire dans le cycle d'élaboration des politiques: mise en œuvre, contrôle, évaluation, redéfinition.

3.2. À cette fin, le Comité se penche sur un certain nombre d'études menées dans divers États européens et met l'accent sur les principaux enseignements qu'on peut en tirer: les implications de la politique s'agissant de son impact sur la croissance des investissements, la productivité, l'emploi, l'innovation et le coût de l'intervention. Il s'agit là d'autant d'indicateurs qui permettent de comprendre les effets sur la croissance et de mettre en évidence la nécessité d'interventions ciblées et de bonne qualité.

3.3. Bien que la littérature tende à mettre l'accent sur l'existence d'une corrélation positive entre aide publique aux entreprises et croissance des résultats (investissements, emploi, nouveaux produits), il convient de signaler que l'effet incitatif de l'aide ne peut pas toujours être tenu pour acquis. En effet, un certain nombre d'autres facteurs influent sur la réussite d'une politique, tels que la tendance économique générale, le fonctionnement des marchés ou la fiscalité générale.

⁽⁹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14_18/INSR14_18_FR.pdf

3.4. Dans une étude de 2012 qui analyse l'impact de la loi n° 488 en Italie, Bondonio et Martini montrent que, en moyenne, les entreprises qui ont bénéficié d'une aide directe ont réduit les investissements privés. Dans ce cas, l'intervention directe de l'État en soutien aux entreprises semble avoir entraîné une contraction des dépenses d'investissement du secteur privé et donc réduit la nécessité de disposer de ressources privées. Les aides d'État doivent venir s'ajouter à l'investissement et non s'y substituer.

3.5. S'agissant de l'incidence des aides sur la productivité, la littérature met aussi l'accent sur certains problèmes. Dans une étude d'évaluation menée sur les entreprises britanniques ayant bénéficié d'aides dans le cadre du programme «*Regional Selective Assistance*» (RSA), Criscuolo (2012) explique que la croissance de la productivité s'est avérée non significative sur le plan statistique ⁽¹⁰⁾.

3.6. Ces conclusions semblent recouper d'autres données empiriques montrant que les aides directes ont souvent une incidence positive sur les volumes de production sans toutefois influencer la productivité. En d'autres termes, les entreprises qui bénéficient de l'aide gagnent en taille mais pas en efficacité. Il pourrait dès lors exister un risque accru que se maintiennent sur le marché des entreprises peu compétitives.

3.7. Les modèles statistiques et économétriques capables de mesurer l'impact des interventions au moyen d'une approche contrefactuelle permettent en outre d'identifier les effets nets sur l'emploi de mesures d'aide spécifiques, mais également de mesurer le coût par unité d'emploi «créé».

3.8. Il existe très souvent une différence entre le nombre de nouvelles unités d'emploi qui peuvent être attribuées directement à l'intervention et les statistiques reprises dans les contrôles ex post. Dans une étude de 2011 sur les mesures d'aide aux petites et moyennes entreprises en Pologne, Trzciński montre que sur les 25 000 nouveaux emplois «créés» par l'intervention, seuls 10 550 sont directement liés à la politique mise en œuvre ⁽¹¹⁾. Bondonio et Martini (2012) parviennent à la même conclusion: sur les 89 000 nouveaux emplois recensés par l'évaluation ex post de la loi n° 488, seuls 12 500 ont effectivement été créés, pour un coût de 232 000 EUR par unité ⁽¹²⁾. Il convient de prendre en compte l'incidence qu'ont les aides d'État sur les emplois existants et, partant, sur l'économie locale, régionale ou nationale.

3.9. Les interventions visant à soutenir les entreprises produisent des effets différents en fonction du montant de l'aide octroyée, de la taille de l'entreprise, de la zone géographique dans laquelle elle est située et du type d'aide accordée. Il y a lieu de mettre les données empiriques produites par les évaluations à la disposition du décideur public afin qu'il puisse opérer des choix en comprenant quel type d'intervention est le plus approprié et dans quel contexte. Il ressort clairement de ce qui précède qu'il importe d'élaborer des mesures d'aide ciblées dans le but d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des politiques.

4. Observations

4.1. La Commission européenne doit poursuivre ses efforts de sensibilisation sur les principes et méthodes les plus répandues en matière d'évaluation d'impact. En particulier, le CESE juge opportun que soient organisés, dans les différents États membres et en coopération avec des universités, des instituts de recherche, des partenaires sociaux et d'autres parties prenantes, des séminaires sur les techniques d'évaluation et les méthodes disponibles. À la lumière de ces expériences, la Commission pourra mieux comprendre les obstacles rencontrés s'agissant de l'application de la réglementation et intervenir de manière ponctuelle en la matière.

4.2. Bien que les efforts déployés par la Commission soient appréciables, il importe que davantage de régimes d'aide fassent l'objet d'une évaluation, en particulier lorsque le montant de l'aide est élevé. Il est en outre essentiel de promouvoir un débat méthodologique visant à assortir les méthodes d'évaluation contrefactuelle de nouveaux instruments de mesure permettant de prendre aussi en compte les effets d'autres formes d'aide aux entreprises (aides financières, aides indirectes, politiques industrielles proprement dites, qui sont envisagées).

4.3. Le CESE insiste sur la nécessité de mettre au point une méthodologie adaptée et pluraliste en ce qui concerne les critères et les paramètres d'évaluation. La Commission affirme ⁽¹³⁾ que cela «permettra de garantir que les aides publiques stimulent l'innovation, le recours aux technologies vertes et le développement du capital humain, évitent tout dommage environnemental et, en fin de compte, favorisent la croissance, l'emploi et la compétitivité de l'Union européenne». Tous ces éléments contribuent à l'évaluation de l'impact des aides d'État, au-delà de la seule question des coûts. Le Parlement européen demande à être associé à la définition des méthodologies d'évaluation et à l'élaboration du droit européen dans le domaine des aides d'État, dans la mesure où celui-ci conditionne fortement les choix des États membres en matière de politique économique. Le CESE souligne par ailleurs l'intérêt, à des fins de recherche, d'un accès libre aux données des évaluations, afin d'en améliorer la méthodologie.

⁽¹⁰⁾ Criscuolo, C, Martin, R., Overman, H., et Van Reenen, J., «*The causal effects of an industrial policy*» (Les effets de cause d'une politique industrielle), CEPR Discussion Papers 8818, 2012.

⁽¹¹⁾ Trzciński, R., *Towards Innovative Economy Effects of Grants to Enterprises in Poland* (Vers une économie innovante — Les effets des subventions aux entreprises en Pologne), Éd. Jacek Pokorski, Jacek Pokorski, 2011.

⁽¹²⁾ Martini, A., et Bondonio, D., «Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy» (Évaluation d'impact contrefactuelle de la politique de cohésion: incidence et efficacité des coûts des aides à l'investissement en Italie), rapport pour la Commission européenne, DG Politique régionale et urbaine, 2012.

⁽¹³⁾ COM(2012) 209 final.

4.4. Il serait souhaitable que la Commission, en collaboration avec les services statistiques nationaux et européens, engage une réflexion sur l'opportunité de créer, au sein d'un cadre méthodologique unique, des bases de données fiables sur les aides aux entreprises. Cette mesure, d'une part, améliorerait la transparence des processus décisionnels et favoriserait, d'autre part, l'activité de recherche et de mesure des administrations publiques comme des chercheurs concernés.

4.5. Les universités et les centres de recherche pourraient jouer un rôle décisif dans la sensibilisation à la pratique de l'évaluation et la diffusion d'outils d'évaluation des politiques publiques nouveaux et plus pointus. La Commission européenne pourrait en outre avoir recours à des instituts de recherche indépendants pour réaliser des études de cas ayant pour but d'évaluer l'efficacité des aides dans des domaines spécifiques tels que les aides à la recherche, au développement et à l'innovation, les aides en faveur des petites et moyennes entreprises, les aides destinées au secteur de l'énergie et les aides en faveur des infrastructures.

4.6. Étant donné que les évaluations prévues par les nouveaux règlements européens ne prennent pas dûment en compte les effets des politiques de soutien aux entreprises sur l'économie européenne dans son ensemble, il convient qu'à la fin de la période de programmation actuelle (2014-2020), la Commission engage une étude pilote sur ce thème. Cette étude devrait se pencher sur les facteurs déterminants des dépenses en matière d'aides, mettre en évidence le lien entre aides aux entreprises et potentiel économique de l'organe qui les octroie et saisir la relation entre politique de cohésion et politique de concurrence.

4.7. Le présent avis est la première étape des travaux du CESE relatifs à la mesure de l'impact des interventions publiques en faveur des entreprises ainsi qu'une réponse et une forme de soutien aux activités que la Commission mène dans ce domaine. Le CESE considère toutefois qu'il est indispensable d'élargir et d'approfondir le débat; il continuera de suivre avec attention les travaux de la Commission en la matière et de promouvoir, autant que faire se peut, la pratique de l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacé.

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et sociale européen sur «L'économie du bien commun: un modèle économique durable axé sur la cohésion sociale»

(avis d'initiative)

(2016/C 013/06)

Rapporteur: M. Carlos TRIAS PINTÓ

Corapporteur: M. Stefano PALMIERI

Le 19 février 2015, le Comité économique et social européen (CESE) a décidé, conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«L'économie du bien commun: un modèle économique durable axé sur la cohésion sociale»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 juillet 2015.

Lors de sa 510^e session plénière, des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 17 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 144 voix pour, 13 voix contre et 11 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE considère que le modèle de l'«économie du bien commun» (EBC)⁽¹⁾ est conçu de telle manière qu'il s'inscrive dans le cadre juridique tant national qu'europpéen, le but étant de progresser vers un marché unique européen au moyen d'une économie plus éthique, fondée sur les valeurs européennes et les acquis engrangés par les politiques de responsabilité sociale, tout en créant par ailleurs des synergies qui les renforcent.

1.2. L'EBC constitue une démarche globale dont les principes sont proches des valeurs fondamentales de l'économie sociale, de l'économie circulaire, de l'économie du partage, de l'économie de fonctionnalité, de celle fondée sur les ressources ou encore de l'économie dite «bleue».

1.3. L'EBC est soutenue par des organisations de la société civile, des entreprises et des milieux universitaires, et se conçoit comme un modèle réalisable, qui renforce les valeurs européennes, favorise la cohésion sociale et promeut un système économique responsable. En effet, elle peut s'appuyer sur plus d'une centaine de groupes locaux et près de 2 000 entreprises⁽²⁾ et organisations sociales diverses.

1.4. Se situant dans le fil du dispositif Europe 2020, elle propose d'opérer une transition vers un «marché européen éthique», qui encourage l'innovation sociale, stimule le taux d'activité et soit profitable pour l'environnement. La construction du «marché éthique européen» pourra s'effectuer grâce au déploiement de plusieurs stratégies:

1.4.1. recourir à des indicateurs de mesure du bien-être et du développement social qui aillent au-delà du produit intérieur brut (PIB)⁽³⁾, comme le produit du bien commun ou le bilan du bien commun (BBC);

1.4.2. élaborer les politiques d'une manière qui s'attache à reconnaître les entreprises apportant des contributions plus importantes au bien commun, comme les marchés publics éthiques ou la promotion du commerce intérieur éthique;

1.4.3. accorder au commerce extérieur équitable des encouragements tels que la «marque Europe». L'Europe empruntera ainsi une voie où elle pourra être reconnue comme un marché éthique et ses entreprises occuperont une position de pointe sur le marché éthique mondial et contribueront, dans le monde entier, à renforcer les droits de l'homme, les normes du travail et la protection de l'environnement;

⁽¹⁾ Voir le site internet de l'EBC.

⁽²⁾ Certaines d'entre elles évoluent sur des marchés hautement concurrentiels.

⁽³⁾ Afin de tenir compte non seulement du PIB mais aussi d'autres indicateurs complémentaires.

- 1.4.4. encourager tous types d'entrepreneurs lançant des organisations qui ont pour but d'œuvrer au bien commun;
- 1.4.5. aider les jeunes consommateurs européens à adopter une consommation éthique et les sensibiliser à la question;
- 1.4.6. accroître la diversité de l'écosystème financier, en promouvant des réseaux de banques et de bourses éthiques couvrant toute l'Union européenne.
- 1.5. Le CESE demande à la Commission européenne, œuvrant dans le cadre de la stratégie rénovée de responsabilité sociale de l'entreprise, de réaliser un bond qualitatif en récompensant, dans le domaine des marchés publics, de l'accès aux marchés extérieurs ou des avantages fiscaux, pour ne citer que ces quelques exemples, les entreprises qui peuvent prouver qu'elles réalisent des performances éthiques supérieures.

2. Introduction

- 2.1. Dans notre société contemporaine, l'économie et, par voie de conséquence, la politique économique jouent un rôle capital, qui conditionne la réussite ou l'échec d'autres actions essentielles pour le bien-être du citoyen, qu'il s'agisse de l'éducation, des services sociaux, de la culture, de l'environnement ou de la technologie et de l'innovation. Tous ces domaines d'action sont largement tributaires de la situation économique qui affecte les différents niveaux locaux et régionaux.
- 2.2. La crise, qui continue à exercer des effets négatifs sur les économies des États membres et la qualité de vie des citoyens européens, a mis en lumière la faible résilience du système social et économique de l'Union européenne.
- 2.3. Par ailleurs, si l'on en croit les résultats du sondage d'opinion mondial mené en 2014 ⁽⁴⁾ par la Confédération internationale des syndicats (CSI), il n'existe pas un seul pays dont la majorité de la population considère que le système économique soit équitable. Les quatre cinquièmes des personnes interrogées (78 %) estiment que ledit système favorise les riches. De même, 88 % des Allemands et 90 % des Autrichiens souhaitent un «nouvel ordre économique», selon une enquête de la Fondation Bertelsmann ⁽⁵⁾, et il en va très certainement de même pour des pays qui ont souffert plus sévèrement de la crise économique, comme l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, l'Italie ou le Portugal.
- 2.4. Compte tenu des progrès accomplis par la Commission en matière d'innovation sociale, ainsi que de l'avis du CESE SC/39 «Bilan de la stratégie Europe 2020», du rapport sur l'examen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020 et de l'initiative du comité de pilotage Europe 2020 «Parlons du bonheur: au-delà du PIB», il est évident que, si nous voulons réussir à soutenir la compétitivité économique et la cohésion sociale, il est nécessaire de procéder à un changement de modèle, qui instaure une véritable corrélation entre les objectifs économiques, environnementaux et sociaux et assure un plus grand équilibre entre les aspects qualitatifs et quantitatifs du développement, grâce à une approche globale.
- 2.5. Le modèle de l'EBC se profile en la matière comme un complément approprié, qui bénéficie du soutien de la société européenne. Ses objectifs et ses valeurs vont au-delà de l'approche conventionnelle de la responsabilité sociale de l'entreprise et, par la vision d'ensemble dont il témoigne, il ouvre la possibilité de fédérer les gens venus des horizons les plus variés au sein de la société.
- 2.6. En l'espace de quatre années à peine, l'EBC a pris les dimensions d'un mouvement social appuyé par plus d'une centaine de groupes locaux, près de 2 000 entreprises et organisations sociales et un nombre croissant d'universités de pays comme l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, l'Autriche et la Suisse. En outre, la région du Tyrol du Sud, en Italie, et différentes collectivités locales de toute une série de pays européens ont adopté le modèle de l'EBC pour leur territoire.

3. L'économie du bien commun: objectif, valeurs, stratégie et indicateurs

- 3.1. Une société doit avoir pour objectif d'assurer le bien-être commun de chacun de ses membres, conformément aux dispositions constitutionnelles.

⁽⁴⁾ Sondage d'opinion mondial 2014 de la CSI.

⁽⁵⁾ Fondation Bertelsmann, «Bürger wollen kein Wachstum um jeden Preis» (Les citoyens ne veulent pas de la croissance à tout prix).

3.2. Se situant dans le fil des orientations exposées à l'article 3, paragraphes 1, 2 et 3, du traité sur l'Union européenne⁽⁶⁾, la proposition qui fonde le modèle de l'EBC est que **l'économie doit être au service des personnes** ou, autrement dit, du bien commun. Le point de départ qu'il y a lieu d'adopter pour la réalisation de cet objectif est que l'argent et les capitaux constituent certes des instruments importants d'échange et d'investissement, mais qu'ils ne représentent jamais une fin en soi.

3.3. Le modèle économique de la recherche du bien commun sera fondé sur des valeurs dont la dimension universelle est entérinée par tous: dignité humaine, solidarité, durabilité écologique, justice sociale, transparence et participation démocratique.

3.4. Reconnaître que le bien commun constitue l'objectif central de l'économie requiert que, pour mesurer le succès économique à l'aune de sa finalité et non plus seulement de ses moyens, une méthodologie spécifique soit mise en œuvre, en l'occurrence le produit du bien commun, le BBC et l'évaluation de la solvabilité du bien commun, lesquels viennent compléter, respectivement, le PIB, le bilan financier et l'évaluation de la solvabilité financière.

3.5. L'EBC constitue un modèle global, qui s'efforce d'intégrer l'économie dans le contexte social, culturel et écologique de la société européenne. Comme le montre le tableau suivant, le modèle de l'EBC reflète les valeurs fondamentales de différentes voies économiques:

VALEURS DE L'EBC/MODÈLES	Dignité humaine	Solidarité/coopération	Durabilité écologique	Justice sociale	Démocratie
Économie sociale	X	X	X	X	X
Économie circulaire			X		
Économie collaborative		X			X
Économie de fonctionnalité		X	X		
Économie fondée sur les ressources			X	X	
Économie bleue			X		

Source: travail original.

3.6. L'EBC représente un modèle économique qui peut contribuer avec succès à la stratégie Europe 2020, notamment:

- en stimulant le taux d'emploi et en améliorant la qualité des postes existants (valeurs de «dignité humaine» et de «justice sociale»),
- en favorisant l'innovation sociale au sein de la société civile, ainsi que dans l'entreprise et dans les milieux politiques (valeurs de «participation» et de «démocratie»),
- en réduisant les émissions de dioxyde de carbone (CO₂), par la promotion des énergies renouvelables, l'amélioration de l'efficacité énergétique et la réduction de la consommation d'énergie (valeur de «durabilité écologique»),
- en diminuant le risque de la population d'être exposée à la pauvreté ou de souffrir d'exclusion sociale (valeurs de «solidarité» et de «justice sociale»).

⁽⁶⁾ JO C 83 du 30.3.2010.

3.6.1. L'EBC constitue un processus d'«innovation sociale» et d'entrepreneuriat positif qui fait œuvre utile en encourageant et en soutenant des idées neuves qui, tout à la fois, répondent à des besoins sociaux, tissent de nouveaux liens au sein de la société et intensifient la création de valeur économique. Dans ce contexte, l'«innovation» désigne l'aptitude à imaginer et à réaliser des idées qui témoignent d'une capacité à produire de la valeur, tandis que le terme «sociale» se réfère aux aspects tels que la qualité de la vie, la solidarité, le bonheur et le bien-être.

3.7. L'EBC se présente comme un instrument destiné à bâtir un système socio-économique résilient, qui peut offrir à la société civile européenne «protection et développement», contribuant ainsi à dégager des solutions et, autant que faire se peut, à éviter les crises, tout en contribuant par ailleurs au changement économique et social. L'EBC ouvre la voie à emprunter pour que la résilience soit placée au cœur même des processus qui aident à opérer la transition de la crise à la reprise et au développement.

3.7.1. La résilience est un facteur qui a une incidence sur la capacité de la société civile à réagir à des bouleversements profonds et à faire face à des tensions et à des crises imprévues. Des instruments existent pour préparer la société civile à prévenir et à résoudre les crises, mais ils nécessitent une gestion plus efficace et une coopération accrue à tous les niveaux représentatifs des intérêts institutionnels, économiques et sociaux.

3.8. Accroître l'aptitude des acteurs économiques et sociaux à absorber, à gérer et à prévenir les retombées des crises et des mutations structurelles représente un élément clé pour la société civile, s'agissant d'aider à réaliser des niveaux de vie qui répondent aux besoins de la population. Cette démarche favorise également la compétitivité économique de l'Union européenne, dans une perspective de cohésion sociale et de durabilité, le but étant de ne pas restreindre l'horizon des générations à venir.

3.9. Pour donner à ces idées une traduction concrète, le modèle de l'EBC repose sur la participation directe de la population dans la sphère de l'économie comme dans celle de la politique. Des outils tels que le rapport sur le bien commun, le BBC et, tout particulièrement, l'indice communal du bien commun sont fondés sur la participation active de toutes les catégories d'intervenants.

4. La transition vers un marché européen éthique

4.1. Eu égard aux effets délétères qu'ils ont pu ressentir durant la récente crise économique et financière, les citoyens européens se montrent moins enclins à supporter des évolutions telles que les pertes de revenus, les réductions de prestations et de services sociaux, la dégradation de l'environnement, l'insécurité économique et l'instabilité de l'emploi ou le déclin de l'attention portée à leurs droits sociaux comme à ceux qu'ils possèdent en tant que consommateurs ou usagers.

4.2. Parallèlement, les politiques de responsabilité sociale des entreprises, qui revêtent un caractère facultatif et une portée insuffisante et n'offrent pas suffisamment d'informations pertinentes, ont besoin d'un nouvel élan, dans la mesure où les écarts de rémunérations se creusent dans bon nombre de grandes entreprises, où les femmes ne jouent qu'un rôle minoritaire dans les processus de prise de décision et où la mobilisation en faveur du développement de carrière des jeunes salariés s'effrite.

4.3. Les entrepreneurs et les petites et moyennes entreprises (PME) sont, quant à eux, sous la menace de la concurrence déloyale et des pratiques non éthiques, qui mettent en péril la survie de bon nombre d'entreprises. D'une manière générale, la population aspire à une économie fondée sur les valeurs qui sont, en théorie, consacrées par les constitutions nationales.

4.4. Il règne dans la société un climat de désengagement qui se reflète dans la perte de confiance du citoyen vis-à-vis des institutions et de ses représentants. Si elle veut renouer les fils de l'indispensable confiance et renforcer sa cohésion sociale et territoriale, l'Union européenne devra remodeler ses politiques et élaborer une nouvelle stratégie, qui concorde avec les revendications et les valeurs de la société.

4.5. C'est dans cet ordre d'idée que l'avis du CESE sur l'examen annuel de la croissance 2014 préconise que le semestre européen, dans une perspective d'anticipation des évolutions, intègre le tableau de bord des indicateurs sociaux, en les plaçant sur un pied d'égalité avec ceux de nature macroéconomique et budgétaire. De plus, le semestre européen doit continuer à inclure dans ses objectifs, ses méthodes et ses outils l'écologisation des processus industriels existant dans chaque filière, ainsi que de l'ensemble de l'économie, pour en assurer la reprise sur la base d'un modèle de développement plus durable.

4.6. Telle est la raison pour laquelle le modèle de l'EBC propose d'opérer la transition vers un «marché européen éthique», dans lequel les politiques économiques et commerciales s'articulent avec la culture et les valeurs que la population tient pour universelles. Grâce à cette stratégie, l'économie et les entreprises européennes rétabliront leur «image de marque» internationale de structures exemplaires, s'agissant de protéger et de promouvoir les droits de l'homme, la qualité et le sens du travail et la protection de l'environnement.

4.7. En conséquence, il conviendra de reconnaître les organisations qui commercialisent des produits et services qui s'accordent avec les critères éthiques et contribuent au bien commun. Plus particulièrement, les produits et services qui, au long des différentes étapes de leur chaîne de valeur, ne respectent pas les seuils éthiques devraient disparaître de l'aire de la rentabilité.

4.8. En résumé, on peut dire que le modèle de l'EBC rejoint les propositions de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) sur le plan des valeurs, mais qu'il va plus loin qu'elle pour ce qui est des objectifs et de la méthodologie. En Europe, le principe fondateur de la responsabilité sociale des entreprises consiste essentiellement à «rendre à la société une partie du profit que l'on en a tiré», avant de se concentrer sur l'objectif d'«optimiser la création d'une communauté de valeurs pour leurs propriétaires ou actionnaires, ainsi que pour les autres parties prenantes et l'ensemble de la société»⁽⁷⁾. De ce fait, un nombre significatif d'entreprises ont malheureusement réduit la RSE au rang de la simple action philanthropique ou de la posture de relations publiques.

5. Stratégies futures pour construire un marché éthique européen

5.1. Plusieurs stratégies ont été proposées pour construire un marché éthique européen. Le point de départ de la feuille de route qui aboutira à sa constitution consistera à mesurer la contribution que chaque entreprise apporte au bien commun et à réaliser la convergence vers un dispositif européen pour établir un rapport non financier. L'étape suivante sera d'informer la société civile européenne des performances de chaque firme, par la mise en place d'un étiquetage éthique. L'élaboration des politiques sera l'occasion de reconnaître les entreprises qui contribuent grandement au bien commun par le biais de marchés publics éthiques et d'initiatives visant à bâtir un marché éthique, tant intérieur qu'international. Enfin, les politiques en matière d'entrepreneuriat, de consommation et d'activités bancaires seront elles aussi alignées sur les principes du bien commun. Toute cette démarche s'effectuera en évitant des charges administratives excessives et en recourant aux mécanismes de marché.

5.2. **Mesure de la contribution des entreprises au bien commun par la réalisation d'un bilan du bien commun.** Le BBC mesure la partie non financière du succès d'une entreprise, en l'occurrence sa réussite éthique et sa contribution au bien commun. Dans sa version actuelle, le BBC prend comme critères d'évaluation les principales valeurs constitutionnelles: dignité, solidarité, durabilité, équité et participation démocratique, la «performance éthique» étant mesurée vis-à-vis de toutes les catégories de contact.

5.3. Pour dépasser la responsabilité sociale de l'entreprise de type classique, le mouvement de l'EBC propose que le bilan doive respecter huit métacritères, qui sont d'être: 1) universel; 2) mesurable sur des points neutres; 3) comparable d'une entreprise à l'autre; 4) compréhensible pour les parties prenantes; 5) public; 6) soumis à un audit externe; 7) obligatoire; 8) juridiquement contraignant; l'impôt exigé de l'entreprise concernée sera d'autant moins élevé que ses résultats seront bons et les droits de douanes, taux d'intérêt, etc. seront en concordance avec le mot d'ordre «vers le succès — avec l'éthique».

5.4. Dans le cadre du mouvement de l'EBC, plus de 200 PME ont réalisé un BBC jusqu'à son stade final, à savoir l'évaluation par les pairs ou l'audit externe. Le passage à l'obligation d'effectuer un tel bilan pourrait être progressif. Récemment, l'Union européenne a posé un premier jalon en ce sens, avec sa directive sur la publication d'informations non financières. L'étape suivante pourrait être que la directive se borne à reprendre des normes qui répondent à l'ensemble des métacritères susmentionnés et accorder des avantages sur le plan juridique suivant les résultats obtenus, tandis que les autres pourraient être ultérieurement combinées en une seule, qui constituerait le volet non financier du bilan que les entreprises seraient tenues de dresser. Le bilan «global» (financier et non financier) deviendrait le sésame pour pouvoir intégrer le futur marché commun éthique.

5.5. **L'étiquetage éthique.** Dans l'EBC, il est préconisé de faire figurer sur tous les produits vendus sur le marché commun européen une information sur le comportement éthique, grâce à un étiquetage éthique commun qui détaillera la contribution que l'entreprise concernée apporte au bien commun. Ces étiquettes pourraient indiquer visuellement la place qu'elle occupe par ses résultats au titre du BBC, par exemple en recourant à une palette de cinq couleurs différentes. Le consommateur pourrait consulter le détail du bilan par le truchement d'un code QR.

⁽⁷⁾ COM(2011) 681 final.

5.6. **Les marchés publics éthiques.** En matière de marchés publics, la priorité pourrait être donnée aux organisations capables d'établir, par leur BBC, qu'elles apportent la contribution la plus importante audit bien commun. En Europe, les marchés publics peuvent jouer un rôle moteur pour mettre en œuvre le «marché éthique européen», dès lors qu'ils opteront pour des critères liés à la contribution au bien commun et à la qualité de l'empreinte sociale et écologique, comme exposé dans la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil⁽⁸⁾, et à la mise en œuvre de la clause sociale afférente.

5.7. **Commerce éthique intérieur.** Des incitants au libre-échange interne pourraient être accordés aux entités qui peuvent démontrer, grâce à leur BBC, qu'elles apportent la plus haute contribution audit bien commun. En premier lieu, on faciliterait la liberté de commercialisation et d'échanges de produits et de services pour les entreprises européennes capables de prouver qu'elles respectent les normes éthiques minimales régissant le «marché éthique européen». En second lieu, on rendrait également plus facile les importations de produits, les investissements et la fourniture de services par des sociétés de pays tiers qui pourraient elles aussi apporter la preuve qu'elles se conforment à ces normes éthiques minimales régissant le «marché éthique européen». De cette manière, les politiques en matière de droits de douane et d'imposition qui portent sur le commerce intérieur et les importations seraient conçues en tenant compte du comportement éthique dont ces entreprises feraient preuve.

5.8. **Commerce éthique international.** Comportement éthique et contribution au bien commun doivent constituer la carte de visite de l'économie européenne ou, en d'autres mots, la «marque Europe». En tant qu'ambassadrices de sa société, de sa culture et de ses valeurs, les entreprises de l'Europe doivent s'assurer du caractère éthique de leur comportement et en apporter la preuve grâce à leur bilan. En conséquence, les politiques de l'Union européenne destinées à promouvoir le commerce extérieur (programmes d'aide pour le commerce extérieur, normes éthiques pour la réglementation commerciale, etc.) devraient soutenir en priorité les entreprises qui témoignent de la contribution la plus importante au bien commun.

5.9. **Les entrepreneurs pour le bien commun.** Promouvoir l'entrepreneuriat est un élément clé pour assurer la viabilité économique de l'Union européenne. De la même manière, l'innovation sociale doit, par définition, être axée sur la fourniture de produits et de services qui contribuent au bien commun de la société. En conséquence, les politiques visant à encourager l'entrepreneuriat dans le «marché éthique européen» devraient soutenir les entreprises naissantes et la formation des chefs d'entreprise en se fondant sur les valeurs de la dignité humaine, de la solidarité, de la durabilité écologique, de la justice sociale et de la participation démocratique. Il conviendrait d'installer dans toutes les villes (du bien commun) des centres d'entreprises du bien commun, afin de susciter la création de firmes qui soit pratiquent le bilan d'entrée de jeu, soit sont créées à la base comme des «entreprises du bien commun».

5.10. **Les consommateurs et la stimulation de la consommation éthique.** Le succès du «marché éthique européen» sera fonction de la demande de produits et de services contribuant au bien commun, telle qu'elle émanera du consommateur européen. Il sera nécessaire d'imaginer et de promouvoir des stratégies et des programmes qui encourageront la consommation éthique. Ces dispositifs devraient fournir des informations sur la nature du «marché éthique européen», par le biais de l'enseignement et de campagnes de sensibilisation et de publicité. La double intervention du bilan et de l'étiquetage du bien commun offrira probablement les outils rêvés pour atteindre cet objectif.

5.11. **Les banques éthiques et l'extension des accords de Bâle, avec inclusion de critères de qualité éthique dans la réglementation bancaire.** Depuis la crise financière de 2008 et les épisodes néfastes qu'a connus le monde de la banque et de la finance, l'opinion publique européenne a progressivement cessé de faire confiance non seulement au système bancaire, mais également aux régulateurs nationaux et européens. Cette situation représente un très grand risque pour la stabilité économique de la zone euro.

5.11.1. En conséquence, il s'impose d'améliorer les normes éthiques dans le secteur financier et, dans le même temps, d'élargir la diversité de l'écosystème financier, en renforçant les réseaux de banques éthiques (coopératives, caisses d'épargne, nouvelles banques éthiques) qui, sur toute l'étendue du territoire de l'Union européenne, contribuent au bien commun. Ces démarches peuvent contribuer à la promotion en Europe des établissements qui: a) ne réaliseront que les opérations de base (épargne, paiements, prêts); b) ne verseront pas de dividendes ou, à défaut, seront réduits; c) effectueront un audit de bien commun pour chaque demande de prêt. Une telle évaluation de la solvabilité éthique équivaldrait à étendre les accords de Bâle à des critères éthiques et consisterait à mesurer la valeur ajoutée éthique qu'un investissement est susceptible de produire.

⁽⁸⁾ JO L 94 du 28.3.2014, p. 65.

5.11.2. Le projet de «banque du bien commun» s'attelle actuellement à développer, en Autriche, une première ébauche d'un tel contrôle du bien commun. Les conditions d'emprunt pourraient être fonction des résultats de cette évaluation et, de cette manière, le marché financier deviendrait un instrument de développement social et écologique.

5.12. **La «bourse (régionale) du bien commun».** L'ensemble des banques éthiques œuvrant pour le bien commun pourraient s'associer pour créer une bourse régionale du bien commun, qui réceptionnerait les demandes de prêts qui ont passé avec succès l'examen éthique mais non celui de la solvabilité financière. À la différence de leurs homologues conventionnelles, ces bourses ne se présenteraient pas comme une place de marché où l'on peut effectuer des transactions sur des actions d'entreprises ou obtenir des gains financiers, puisque ce n'est pas à de telles motivations que répondraient les investissements réalisés dans des firmes. En effet, l'avantage que l'investisseur y rechercherait résiderait ailleurs, notamment dans le sens, l'utilité et l'éthique, qui forment le «triple horizon». En Europe, les particuliers et les entreprises auraient ainsi l'occasion de réaliser des investissements éthiques, traduisant les valeurs consacrées par les constitutions des États membres de l'Union européenne et par ses propres traités.

Bruxelles, le 17 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et sociale européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur «Le recours à la méthode communautaire pour rendre l'UEM démocratique et sociale»

(avis d'initiative)

(2016/C 013/07)

Rapporteur: M^{me} Gabriele BISCHOFF

Le 19 février 2015, le Comité économique et social européen (CESE) a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur:

«*Le recours à la méthode communautaire pour rendre l'UEM démocratique et sociale*»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 juillet 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 17 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 161 voix pour, 6 voix contre et 10 abstentions.

«L'Union européenne doit être la communauté des citoyens et non celle des banquiers. Son système de fonctionnement est la démocratie et son avenir la justice sociale»⁽¹⁾.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Une véritable stabilisation de l'Union économique et monétaire (UEM) n'est possible qu'à la condition de remédier aux carences inhérentes à l'architecture de l'UEM, et donc d'entreprendre à cette fin de profondes réformes, ce qui nécessite une modification des traités dans le cadre d'une convention. Une telle solution étant peu réaliste avant 2018, il convient d'ici là de prendre d'autres mesures pour conférer à l'UEM un caractère plus démocratique et plus social dans le cadre des traités actuels et de veiller à ce que les États membres respectent les règles qu'ils ont eux-mêmes fixées.

1.2. Plus on prolonge l'actuelle politique d'austérité, qui vise principalement à réduire les dépenses, sans mettre en place aucun programme d'investissement efficace susceptible de générer des recettes grâce à la croissance, la cohésion sociale et la solidarité, plus il apparaît clairement que le creusement des inégalités sociales menace l'intégration économique et la prospérité de l'Europe.

1.3. Il n'est donc pas envisageable de maintenir le cap actuel. Au contraire, il convient de renforcer la cohésion sociale, politique et économique de manière à éviter un effondrement de la zone euro. Le CESE partage l'avis selon lequel les divergences entre les économies des pays de l'UEM doivent être davantage prises en considération et des réformes structurelles équilibrées menées dans ces pays sur la base des exigences d'une union monétaire, et en accord avec les impératifs nationaux, afin de garantir la nécessaire convergence. Il estime en outre qu'une gestion à court terme de la demande est indispensable.

1.4. Le CESE est favorable à une plus grande «parlementarisation» de la zone euro, par la création d'une vaste commission du Parlement européen réunissant tous les députés des pays de la zone euro et des pays qui souhaitent la rejoindre (26 États membres), associée à une consultation renforcée des parlementaires nationaux de la zone euro concernant les questions liées à l'UEM (COSAC+). De telles mesures peuvent être prises relativement rapidement.

1.5. Le CESE fait observer que certains des objectifs de politique économique de la *gouvernance économique* menée ces dernières années devraient être mieux conciliés avec les objectifs de politique sociale de l'Union européenne énoncés à l'article 4, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et qu'il convient d'exclure les éventuels conflits entre objectifs économiques et sociaux. Au titre de la clause sociale horizontale, toutes les mesures du Semestre européen doivent faire l'objet d'une *évaluation de leur impact social*. Ces résultats doivent être publiés et débattus tant au niveau national qu'à l'échelon européen. Le CESE est en mesure de soutenir un tel exercice dans le cadre de ses compétences.

⁽¹⁾ Heribert Prantl, «Europa — Traum oder Alptraum» (L'Europe, rêve ou cauchemar), conférence du 14 juillet 2013 à Ludwigsburg.

1.6. Pour garantir une UEM démocratique et sociale, il est capital de surmonter les divergences en matière de fonctionnement des marchés du travail, des systèmes de fixation des salaires et des régimes sociaux.

1.7. Le CESE est d'avis qu'un dialogue macroéconomique au sein de la zone euro (MED-EURO) peut contribuer de façon décisive à une consolidation de l'UEM sur le plan démocratique et social, que ses résultats et conclusions doivent être pris en considération dans le cadre aussi bien de l'examen annuel de la croissance que du tableau de bord et des recommandations par pays.

2. Enjeux et critères d'une UEM démocratique et sociale

2.1. Le CESE a présenté plusieurs avis dans lesquels il émet des propositions précises pour améliorer la configuration de l'UEM. Alors que certains contiennent des scénarios pour l'avenir, le présent avis énonce des propositions sur la manière dont la forme démocratique et sociale de l'UEM peut continuer de se développer le plus rapidement possible dans le cadre de la méthode communautaire, de telle sorte qu'elle améliore la résilience démocratique et qu'elle soit à la hauteur des obligations sociales qui procèdent des traités. Il est en effet peu probable que des mesures sérieuses soient prises avant 2018 en vue d'une révision plus générale des traités. Parallèlement subsiste la crainte que les instruments intergouvernementaux, et notamment le pacte budgétaire, affaiblissent la méthode communautaire et encouragent une division de l'Europe⁽²⁾. Plus la politique d'austérité, qui vise principalement à réduire les dépenses, se poursuivra sans être au minimum complétée par un programme d'investissement et des mesures en faveur de la croissance, de la cohésion sociale et de la solidarité, plus il apparaîtra clairement que le creusement des inégalités sociales menace l'intégration économique et la prospérité de l'Europe.

2.2. La crise dans la zone euro a mis en lumière les vices de construction de l'union monétaire. Dès lors que l'on a omis, dès le départ, de coordonner les différentes politiques économiques nationales, les parcours des membres de l'union monétaire ont divergé à de nombreux égards⁽³⁾.

2.3. Pendant la crise, les procédures intergouvernementales ont semblé constituer l'unique possibilité de finaliser rapidement les instruments de l'UEM, tels que le pacte budgétaire, car certains États membres n'étaient pas d'accord avec la modification du traité. D'un côté, certains instruments ont été améliorés pendant la crise. De l'autre, tout le monde s'accorde à dire qu'il manque jusqu'à présent à l'UEM une structure parlementaire et un contrôle suffisants. Il s'agit maintenant de remédier à cette situation dans l'intérêt d'une politique d'intégration plus cohérente. C'est la raison pour laquelle le groupe de ministres des affaires étrangères⁽⁴⁾ recommandait dès 2012 d'assurer, pour toutes les mesures, «la pleine légitimité et la pleine responsabilité démocratiques» et, dès lors, de renforcer la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux⁽⁵⁾. La Commission européenne propose, dans son document de réflexion pour un approfondissement de l'UEM, de s'appuyer pour cela sur le cadre institutionnel et juridique fixé par les traités. L'Eurogroupe pourrait ainsi entreprendre des actions spécifiques lorsque de telles mesures sont ouvertes à l'ensemble des États membres.

2.4. Dans la pratique politique européenne, des solutions intergouvernementales telles que le pacte budgétaire s'imposent de plus en plus souvent, ce qui augmente le risque de créer un «régime juridique subsidiaire». Le rapport Van Rompuy, présenté en décembre 2012, insistait sur l'importance d'une lecture commune pour accomplir de plus grandes réformes. En outre, un degré élevé de cohésion sociale, une forte participation du Parlement européen et des parlements nationaux et un dialogue renouvelé avec les partenaires sociaux sont nécessaires. La responsabilité (c'est-à-dire le sentiment d'appropriation) des États membres laisse également à désirer. C'est ainsi que celui qui était alors le président du Conseil européen⁽⁶⁾ a introduit la dimension sociale et le rôle particulier des partenaires sociaux dans un débat qui était jusque-là surtout orienté sur les questions économiques et budgétaires ainsi que sur l'absence de légitimité démocratique.

⁽²⁾ Brok, E. (PPE, DE), Gualtieri, R. (S&D, IT), et Verhofstadt, G. (ADLE, BE), «The EP, the Fiscal compact and the EU-institutions: a "critical engagement"» (PE, pacte budgétaire et institutions européennes: un "engagement critique").

⁽³⁾ Commission européenne, «Employment and Social Developments in Europe 2014» (Emploi et évolutions sociales en Europe en 2014), 15 janvier 2015, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7736> (en anglais).

⁽⁴⁾ Rapport publié le 17 septembre 2012 par le groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe, composé des ministres des affaires étrangères de Belgique, du Danemark, d'Allemagne, d'Espagne, de France, d'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, d'Autriche, de Pologne et du Portugal.

⁽⁵⁾ Rapport cité à la note 4, p. 2.

⁽⁶⁾ En étroite coopération avec les présidents Barroso, Juncker et Draghi.

2.5. Après l'élection du Parlement européen de 2014, et dès lors que la présidence de la Commission se trouvait ainsi renforcée par un vote démocratique, de nouvelles propositions de discussion ont été mises sur la table:

a) la note d'analyse intitulée «Preparing for Next Steps on Better Economic Governance in the Euro Area» (Prochaines étapes de l'amélioration de la gouvernance économique dans la zone euro), présentée le 12 février 2015 par les quatre présidents ⁽⁷⁾;

b) le rapport des cinq présidents «Compléter l'Union économique et monétaire européenne», du 22 juin 2015 ⁽⁸⁾.

2.6. Le CESE prend acte de ces propositions; il les évaluera à l'aune de la mesure dans laquelle leur conception contribuera à l'évolution de la «gouvernance économique» vers une Union sociale, démocratique, solidaire et politique qui garantisse une participation appropriée des citoyens de l'Union et des partenaires sociaux.

2.7. Le CESE est convaincu que l'UEM a besoin d'un réel renforcement de la coopération intracommunautaire, comme l'évoque le projet détaillé («blueprint») de la Commission. En faisant progresser la demande au lieu de l'étrangler, cette coopération renforcée devrait permettre de rapprocher les performances économiques des divers États membres dans le cadre d'une économie de croissance et de prospérité. Il s'agit notamment d'harmoniser vers le haut les normes sociales et les droits des travailleurs.

2.8. La coexistence de la méthode communautaire, d'initiatives intergouvernementales (telles que le pacte budgétaire) et de nouveaux modèles «intermédiaires», au titre desquels la Commission ou la Cour de justice de l'Union européenne contrôlent l'application d'accords interétatiques, constitue une nouvelle source de confusion quant aux acteurs concernés ainsi qu'à leur légitimité et leur responsabilité. Une telle situation ne permet pas d'assurer la transparence ni un véritable contrôle démocratique, ce qui suscite de nombreuses critiques. Face à la crise, il a en effet fallu privilégier les solutions rapides, y compris lorsqu'elles étaient liées à l'objectif assumé d'intégrer ultérieurement les différentes négociations nationales dans la méthode communautaire. Si l'on en croit les cinq présidents, cette situation devrait perdurer jusqu'en 2018. Conformément à leur calendrier, la question de la démocratisation pleine et entière de l'UEM est donc encore repoussée, et la question de l'Union politique reste insuffisamment traitée dans leur rapport. D'ici là, le dialogue qui a lieu dans le cadre du Semestre européen entre le Parlement européen, le Conseil et l'Eurogroupe, ainsi qu'entre les parlements nationaux et la Commission ou entre les parlementaires nationaux et les députés au Parlement européen (COSAC), devrait contribuer à renforcer la confiance et la coopération. Dans ce contexte, le CESE tient à rappeler qu'un dialogue accru ne saurait se substituer à la politique d'intégration. Il convient de redonner de la vigueur à la méthode communautaire, laquelle doit devenir, en lieu et place de la coexistence de différents régimes nationaux, la base permettant à l'UEM de bien fonctionner.

3. Davantage de participation, de transparence et de responsabilité pour une meilleure gouvernance de l'UEM

3.1. Améliorer la participation des partenaires sociaux peut améliorer la gouvernance de l'UEM, et le dialogue structuré avec la société civile peut contribuer à renforcer la résilience démocratique. Le CESE est prêt à jouer un rôle particulier dans ce processus en mettant son expérience et ses ressources à disposition, comme il le fait déjà notamment dans le cadre de la stratégie Europe 2020 ⁽⁹⁾.

3.2. Comme l'a déjà évoqué le président du Conseil, M. Van Rompuy, la question de l'appropriation, notamment par les partenaires sociaux, promet de se révéler nettement plus difficile, d'autant que ces derniers — à l'inverse des gouvernements — n'ont été jusqu'à présent associés que de façon très insuffisante à la formulation des objectifs et/ou des instruments de la gouvernance économique. Ainsi, comment peut-on réussir à les inciter à collaborer à une politique alors même qu'ils n'ont que peu d'influence sur les détails de celle-ci? En tant que parties aux conventions collectives et en leur qualité d'acteurs économiques, ils ont, avec d'autres, une influence décisive sur le niveau et la stabilité des prix, pour lesquels l'UEM représente le cadre global dans lequel doivent s'inscrire leurs différents systèmes de fixation des salaires et de définition des politiques sociales et de l'emploi.

⁽⁷⁾ «Preparing Next Steps on Better Governance in the Euro Area» (Préparer les prochaines étapes de l'amélioration de la gouvernance dans la zone euro); note d'analyse présentée par Jean-Claude Juncker en étroite collaboration avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem et Mario Draghi, réunion informelle du Conseil européen, le 12 février 2015.

⁽⁸⁾ Rapport des cinq présidents «Compléter l'Union économique et monétaire européenne», http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_fr.pdf

⁽⁹⁾ Avis du CESE intitulé «Bilan de la stratégie Europe 2020» (JO C 12 du 15.1.2015, p. 105).

3.3. La Commission a présenté en 2013 sa communication sur la dimension sociale de l'UEM⁽¹⁰⁾ et s'est attelée à répondre au mécontentement des acteurs de la société civile. Les évolutions économiques «problématiques» devaient être repérées et éliminées de manière précoce, étant donné que des inégalités sociales persistantes pourraient compromettre la stabilité financière et économique de l'UEM. Deux écoles de pensée sont apparues au cours des débats qui ont suivi. La première part du principe que la dimension sociale de l'UEM est un pilier additionnel facultatif qui, contrairement aux procédures économiques et budgétaires contraignantes, présente un caractère volontaire. La seconde, dont relève notamment le CESE, constate que certains des objectifs de politique économique entrent en contradiction avec les objectifs de politique sociale de l'Union européenne énoncés à l'article 4, paragraphe 2, du TFUE, et estime que ces divergences fondamentales doivent être exposées publiquement et être éliminées.

3.4. La Commission souhaite associer davantage les partenaires sociaux et procéder à un échange de vues sur l'évolution des salaires et les négociations salariales. Elle a déjà entrepris plusieurs démarches en ce sens. Elle souhaiterait par ailleurs un échange de vues avec les partenaires sociaux concernant le Semestre européen et suggère une meilleure association des partenaires sociaux dans les États membres. Le CESE a de son côté fait des propositions très concrètes pour associer davantage les partenaires sociaux à la gouvernance économique (SOC/507)⁽¹¹⁾. Au moins la nouvelle répartition des compétences de la Commission, et en particulier la compétence élargie du vice-président Dombrovskis, peut-elle être considérée comme un indice de la volonté de consacrer plus d'attention à la participation des partenaires sociaux.

4. Propositions et évaluation

4.1. Le rapport des présidents

4.1.1. Le CESE part du principe que le rapport intitulé «Compléter l'Union économique et monétaire européenne»⁽¹²⁾ présenté le 22 juin 2015 par les cinq présidents⁽¹³⁾ servira de ligne directrice pour la poursuite du développement des structures de gouvernance économique en Europe. Le CESE est d'avis qu'il est nécessaire de disposer d'une gouvernance économique plus efficace et démocratique, notamment au sein de la zone euro, pour répondre aux déséquilibres persistants et instaurer un climat de confiance⁽¹⁴⁾. En revanche, l'analyse s'appuie sur des postulats qui, sur le fond, sont en partie erronés; ses conclusions s'en trouvent donc faussées, en dépit de quelques points corrects: si l'on n'infléchit pas le cours des choses, nous allons poursuivre la politique d'austérité, et par conséquent assister à de nouvelles réductions de la protection sociale et des salaires. Il est certes admis que les conditions minimales d'une viabilité à plus long terme de l'UEM ne sont pas encore réunies à l'heure actuelle, mais il est néanmoins préconisé de poursuivre la consolidation et l'institutionnalisation durable de la politique de lutte contre la crise menée jusqu'à présent. Le CESE y voit une contradiction.

4.1.2. La situation économique actuellement catastrophique dans la zone euro (notamment en comparaison des États-Unis ou du Japon) serait imputable non pas à la politique anticrise continue, mais à un manque de compétitivité de certains États membres dû à des divergences en matière d'évolution des salaires ainsi qu'aux déficits publics. Le CESE déplore que les défis à court terme de la politique macroéconomique, tels que l'inflation et la déflation, l'absence de politique anticyclique à partir de 2010 ainsi que la faiblesse de la demande, soient ignorés et qu'une politique d'ajustement largement asymétrique soit poursuivie. Le problème fondamental qui est apparu de façon manifeste durant la crise, à savoir que contrairement au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Japon, la zone euro dans son ensemble ne dispose pas de «créancier de dernière instance», est malheureusement totalement occulté par les cinq présidents.

4.1.3. Les approches différentes des banques centrales, qui ont permis une reprise comparativement rapide au Royaume-Uni et aux États-Unis alors qu'elles ont d'abord aggravé la situation en Europe, ne sont pas du tout abordées. Au lieu de pratiquer une politique de stabilisation anticyclique, il conviendrait de renforcer, notamment par la voie des conseils nationaux de la concurrence, les instruments de gouvernance économique existants, qui se concentrent sur la réduction de l'endettement («deleveraging») et sur une évolution des salaires axée sur la productivité. Le CESE regrette que l'occasion de vérifier la résistance à plus long terme des fondements de la réglementation actuelle et de compléter ces derniers par une perspective paneuropéenne plus solide n'ait pas été saisie.

⁽¹⁰⁾ «Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire» [COM(2013) 690 final].

⁽¹¹⁾ Avis du CESE intitulé «Structure et organisation du dialogue social dans le contexte d'une véritable union économique et monétaire (UEM)» (JO C 458 du 19.12.2014, p. 1).

⁽¹²⁾ Voir note 8. Seuls seront examinés ci-après les thèmes du rapport présentant un intérêt dans le contexte du présent avis.

⁽¹³⁾ Le président de la Commission européenne, le président du Conseil européen, le président du Parlement européen, le président de l'Eurogroupe et le président de la Banque centrale européenne.

⁽¹⁴⁾ Avis du CESE intitulé «Achever l'UEM: le pilier politique» (JO C 332 du 8.10.2015, p. 8).

4.1.4. Le CESE déplore que les présidents imputent l'évolution économique clairement moins bonne que prévue au seul fait que les nouveaux mécanismes de «gouvernance économique» et les programmes d'ajustement des pays frappés par la crise ne sont pas assez utilisés et pas suffisamment développés. En mettant excessivement l'accent sur les réformes structurelles et sur la compétitivité en matière de prix des États membres pour l'union économique qu'il reste à achever (premier chapitre), on fait l'impasse sur le fait que les réformes structurelles et la fixation des salaires font constamment l'objet, au niveau local, de négociations et de solutions qui respectent les principes démocratiques. Par cette démarche, les cinq présidents se positionnent comme des acteurs extérieurs qui souhaitent rapprocher les États membres de critères de référence définis arbitrairement sans renforcer la légitimité démocratique nécessaire à cette fin ni garantir l'appropriation.

4.1.5. Le CESE craint dès lors que la perspective d'une union budgétaire pleine et entière, ignorée dans le rapport, ne renforce la perte de légitimité de la zone euro dans les États membres, notamment du fait que le remède préconisé, consistant à «administrer une plus grande dose de la même médecine», n'améliorera en rien la prospérité économique de tous les citoyens et que le point de vue national continuera de prévaloir. Les mesures proposées pour l'intégration des marchés du travail et des systèmes sociaux sont totalement insuffisantes aux yeux du Comité, notamment parce qu'elles ne se voient accorder qu'une importance secondaire, en dépit de la rhétorique des présidents, qui affirment vouloir parvenir à un «triple A social» pour la zone euro. Le CESE considère le développement d'une union sociale comme une partie intégrante d'une UEM démocratique et sociale, pas comme une annexe de celle-ci.

4.2. *Analyse du centre Bruegel et propositions* ⁽¹⁵⁾

4.2.1. Le groupe de réflexion européen Bruegel constate que, dès le début, l'UEM a été marquée par des différences significatives de conditions économiques, sociales et politiques, qui sont responsables des erreurs politiques dans les États membres et d'une «gouvernance économique» européenne inadéquate. Il propose une réforme de cette dernière dans les domaines suivants: l'union bancaire et la surveillance macroprudentielle du secteur financier, les mesures visant à éviter de fortes divergences en matière de coûts salariaux unitaires et une gouvernance de la politique budgétaire qui puisse garantir une gestion budgétaire durable des différents États membres et mettre à disposition des ressources en cas de crise bancaire ou de crise de la dette souveraine. Le CESE a, dans un passé récent, formulé des propositions tout à fait similaires dans ses avis ⁽¹⁶⁾.

4.2.2. Les flux de capitaux en provenance des pays en excédent ont contribué à une surchauffe dans les pays déficitaires et, de ce fait, à des augmentations des salaires nominaux. On a prêté jusqu'à présent trop peu d'attention aux déséquilibres financiers. Ce qui est en contradiction avec l'intention d'approfondir l'intégration des marchés financiers.

4.2.3. La politique budgétaire procyclique de 2011 à 2013 et l'absence d'une politique budgétaire anticyclique en 2014 ont inutilement aggravé les difficultés sociales ⁽¹⁷⁾. C'est pourquoi la politique menée devrait consister non seulement à effectuer les réformes structurelles nécessaires, mais aussi à ouvrir des perspectives aux individus, par exemple en instaurant un cadre propice aux investissements privés, afin de recréer durablement de l'emploi. La politique devrait en outre prévoir des mesures visant à renforcer la compétitivité, de manière à générer des revenus et de la prospérité, garants pour tous de la stabilité sociale. Le CESE approuve dès lors expressément la conclusion selon laquelle il est capital de relever d'urgence la demande économique dans son ensemble ainsi que l'inflation. En outre, la Banque centrale européenne devrait être déchargée des tâches de politique budgétaire et d'adaptation des coûts salariaux unitaires, qui ne figurent pas dans son mandat mais qu'elle exerce de facto du fait de l'inaction politique des autres institutions.

4.2.4. Le CESE est d'avis qu'il convient de redoubler d'efforts pour répondre aux questions de principe qui se posent en matière de légitimité démocratique. Le CESE est éminemment favorable à une totale «parlementarisation» de la zone euro (vaste commission du Parlement européen réunissant tous les députés des pays de l'UEM et des pays souhaitant intégrer la zone euro). Il convient par ailleurs d'améliorer la consultation des députés nationaux de la zone euro sur les questions liées à l'UEM dans le cadre de la COSAC ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ Sapir, A., Wolff, G., «Euro-area governance: what to reform and how to do it» (Gouvernance de la zone euro: que réformer et comment?), 27 février 2015, <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/870-euro-area-governance-what-to-reform-and-how-to-do-it/> (en anglais).

⁽¹⁶⁾ Avis du CESE sur le thème «Achever l'Union économique et monétaire — Les propositions du Comité économique et social européen pour la prochaine législature européenne» (JO C 451 du 16.12.2014, p. 10), et sur le thème «Achever l'UEM: le pilier politique» (JO C 332 du 8.10.2015, p. 8).

⁽¹⁷⁾ Darvas, Z., et Tschekassin, O., «Poor and under pressure: the social impact of Europe's fiscal consolidation» (Pauvres et sous pression: l'incidence sociale de l'assainissement budgétaire en Europe), Bruegel Policy Contribution 2015/04, mars 2015.

⁽¹⁸⁾ Voir note 14.

4.2.5. La COSAC indiquait elle-même en 2014 que de nombreux parlements n'étaient pas encore suffisamment impliqués et s'inquiétait du niveau de déconnexion des citoyens avec l'Union européenne. Elle invitait le Conseil et la Commission à élaborer des propositions concrètes en collaboration avec les députés pour remédier à cette situation⁽¹⁹⁾. Les formes de participation prévues à l'article 13 du pacte budgétaire vont certes dans la bonne direction, mais ne permettent pas d'assurer une véritable parlementarisation.

4.3. Responsabilité accrue de tous les acteurs de l'économie

4.3.1. Pour garantir une UEM démocratique et sociale, il est capital de surmonter les divergences en matière de fonctionnement des marchés du travail, des systèmes de fixation des salaires et des régimes sociaux. Un système fédéral doté d'un marché du travail européen unique, accompagné d'institutions et de systèmes sociaux uniformisés comme aux États-Unis, n'apparaît pas réalisable à court terme. La procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) devrait en outre être symétriquement renforcée, et les partenaires sociaux devraient être associés à cette démarche.

4.3.2. Le CESE fait observer que certains des objectifs de politique économique de la *gouvernance économique* menée ces dernières années devraient être mieux conciliés avec les objectifs de politique sociale de l'Union européenne énoncés à l'article 4, paragraphe 2, du TFUE, et qu'il convient d'exclure les éventuels conflits entre objectifs économiques et sociaux. Au titre de la clause sociale horizontale, toutes les mesures du Semestre européen doivent faire l'objet d'une *évaluation de leur impact* social. Ces résultats doivent être publiés et débattus tant au niveau national qu'à l'échelon européen. Le CESE est en mesure de soutenir un tel exercice dans le cadre de ses compétences.

4.3.3. Le rapport des cinq présidents ne parle que d'union financière, budgétaire et politique, sans mentionner l'union sociale. Il évoque la nécessité de faire prospérer «notre modèle européen, unique au monde», abandonnant toute référence à un certain modèle social européen. L'image du «triple A social» est certes utilisée, mais la manière d'y parvenir dans le cadre d'une UEM approfondie reste extrêmement floue. Les questions sociales sont tout au plus abordées à titre complémentaire ou dans le contexte d'une plus grande souplesse des marchés du travail dans les États membres. Les principaux éléments évoqués sont un socle de protection sociale, des systèmes de protection sociale efficaces dans les États membres ainsi que de nouvelles initiatives en matière de flexicurité dans le domaine du droit du travail, sans plus de détail.

4.3.4. Les gouvernements des États membres portent une lourde responsabilité en ce qui concerne la consolidation d'une UEM démocratique et sociale. Il en va de même des partenaires sociaux, tant nationaux qu'europeens, pour qui l'UEM représente le cadre global dans lequel doivent s'inscrire leurs différents systèmes de fixation des salaires et de définition des politiques sociales et de l'emploi. En tant qu'acteurs de l'économie et de la société, ils jouent un rôle décisif dans le respect de l'objectif commun de stabilité de l'UEM.

4.3.5. Le CESE dresse une nouvelle fois le constat qu'une union monétaire dans laquelle les prix et les salaires évoluent différemment selon les États membres conduit inévitablement à des déséquilibres entre les différentes régions de la même zone monétaire, lesquels peuvent déboucher sur une crise sociale et politique et sur un renforcement des divergences en cas de chocs externes⁽²⁰⁾. Il considère par conséquent qu'il est impératif de mener un débat sérieux sur une architecture de l'UEM reposant sur des bases saines, ce qui implique un consensus sur des objectifs économiques et sociaux ainsi qu'une gouvernance partagée⁽²¹⁾. Il en conclut que le dialogue macroéconomique de l'Union européenne doit être renforcé et approfondi au sein de la zone euro.

4.3.6. Le dialogue macroéconomique a été instauré par le Conseil européen de Cologne (juin 1999) en vue de parvenir à un dosage macroéconomique durable axé sur la croissance et la stabilité, c'est-à-dire à une interaction sans heurts entre les politiques salariales, monétaires et budgétaires. Ses objectifs n'ont rien perdu de leur actualité: davantage de croissance et d'emplois tout en veillant à la stabilité des prix, utilisation maximale du potentiel de production et hausse de la croissance potentielle⁽²²⁾. Le CESE déplore que cet instrument ait été progressivement délaissé au fil des ans et qu'il n'ait pas été utilisé depuis le début de la crise pour démocratiser les instruments de la gouvernance économique et renforcer le sentiment d'appropriation dans l'espace monétaire commun que constitue l'UEM.

⁽¹⁹⁾ «Contribution de la XLIX^e COSAC», Dublin, juin 2014.

⁽²⁰⁾ Avis du CESE intitulé «Conséquences sociales de la nouvelle législation en matière de gouvernance économique», JO C 143 du 22.5.2012, p. 23.

⁽²¹⁾ Voir note de bas de page n° 14.

⁽²²⁾ Résolution du Conseil européen sur le pacte européen pour l'emploi, Conseil européen de Cologne, les 3 et 4 juin 1999.

4.3.7. Le CESE est convaincu qu'un dialogue macroéconomique au sein de la zone euro (MED-EURO) peut contribuer de façon décisive à une consolidation de l'UEM sur le plan démocratique et social, pour peu que le cercle des participants au dialogue soit à la hauteur de ses exigences. Pour préserver la capacité de dialogue au sein du MED-EURO, il convient d'en limiter le nombre de participants. Outre les représentants des partenaires sociaux, de la Banque centrale européenne, de l'Eurogroupe et de la Commission (dans le plein respect de leur autonomie et de leur indépendance), la présidence de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen devrait y être représentée de plein droit.

4.3.8. Le CESE estime que le dialogue macroéconomique au sein de la zone euro devrait se tenir au moins deux fois par an et faire partie intégrante de la gouvernance économique de l'UEM. Ses résultats et conclusions devraient dès lors être pris en considération dans le cadre aussi bien de l'élaboration de l'examen annuel de la croissance que du tableau de bord et des recommandations par pays. Dans le contexte général des politiques monétaires, budgétaires et salariales au sein de l'UEM, il est possible de rebâtir la confiance et de parvenir à davantage de convergence, sans pour autant remettre en cause l'autonomie des partenaires sociaux. Cela pourrait — sur le modèle du «pacte de stabilité et de croissance» — entraîner un niveau plus élevé d'obligation (ou d'engagement volontaire) de tous les acteurs économiques dans un esprit de transparence et fonctionner comme un «pacte pour la stabilité et l'emploi». Le CESE insiste à cet égard sur l'importance d'une interaction sans heurts entre les politiques monétaires et budgétaires et l'évolution des salaires pour pouvoir renforcer la croissance et l'emploi et, partant, la confiance dans l'union monétaire.

4.3.9. L'on opérerait ainsi pour une approche différente de celle contenue dans la proposition des cinq présidents — et similaire à la proposition du centre Bruegel — consistant à mettre en place des organes nationaux chargés des questions de concurrence pour accompagner les processus de fixation des salaires à l'échelon national. Ces organes nationaux chargés de la concurrence devraient en outre, selon la proposition des cinq présidents, être coordonnés au niveau européen. Il aurait été judicieux de consulter les partenaires sociaux préalablement à la publication du rapport, la proposition des présidents ayant, sous sa forme actuelle, peu de chances d'aboutir.

4.3.10. À l'avenir, en l'absence de profondes réformes institutionnelles et politiques, l'UEM est condamnée à rester fragile. Le Comité exprime ses plus vives inquiétudes quant à la stabilité de l'Union européenne dès lors que les réformes nécessaires — avec ou sans modifications des traités — sont systématiquement adoptées en dernière minute et dans un contexte de pressions maximales. Il y a lieu de renforcer la cohésion sociale, politique et économique de l'Union européenne et de poursuivre une intégration économique et monétaire cohérente, ce qui doit constituer la base permettant à l'UEM de bien fonctionner. L'UEM ne peut fonctionner avec succès qu'avec des parlementaires, des responsables politiques et des partenaires sociaux courageux qui mènent le dialogue avec la société civile et s'efforcent de trouver les meilleures solutions, aussi bien à l'échelon national qu'au niveau européen.

Bruxelles, le 17 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Principes pour des systèmes de prestations sociales efficaces et fiables»

(avis d'initiative)

(2016/C 013/08)

Rapporteur: M. Bernd SCHLÜTER

Le 22 janvier 2015, le Comité économique et social européen (CESE) a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Principes pour des systèmes de prestations sociales efficaces et fiables»

(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 1^{er} septembre 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 17 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 130 voix pour, 46 voix contre et 10 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE préconise **une action stratégique de l'Union européenne qui soit plus clairement axée sur la politique sociale**. Ce faisant, il convient également de tirer les conséquences de la crise, de la politique menée pour y remédier et de la perte de confiance ressentie par la population.

1.2. La Commission est invitée à élaborer, dans le cadre d'un **programme de travail approfondi, des principes généraux en matière de politique sociale**. Le CESE présente au point 4 des propositions en la matière. Ce travail peut notamment s'effectuer dans le cadre d'une initiative phare, de règles de gouvernance ou d'un livre blanc, en s'appuyant sur un système amélioré de collecte de données comparatives au niveau de l'Union européenne et des États membres. De simples indicateurs chiffrés (montants consacrés par chaque État membre à une prestation sociale donnée) ne suffisent pas pour rendre compte de la qualité des systèmes de prestations sociales.

1.3. Lors de l'élaboration de principes de politique sociale orientés vers une convergence des normes sociales à un niveau élevé, il convient de respecter les **prérogatives des États membres, ainsi que les différences tant politiques que culturelles entre les systèmes sociaux**, et d'œuvrer dans toute la mesure du possible à l'établissement d'un consensus entre ces États.

1.4. Les principes de politique sociale doivent notamment servir de base pour les futures **recommandations qui seront adressées aux États membres** dans le cadre d'une organisation plus efficace du semestre européen⁽¹⁾. Ces principes doivent également être transposés par l'intermédiaire **des Fonds structurels, de la méthode ouverte de coordination (MOC) et de l'évaluation de l'impact social, conformément à l'article 9 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)**. Dans le cadre des mesures adoptées, il conviendrait entre autres de viser à l'établissement de **normes minimales contraignantes en matière de protection sociale** (socle de protection sociale). Pour ce faire, il y a lieu de s'appuyer sur les bases juridiques existantes.

1.5. Les principes de politique sociale doivent aussi **servir de fondement à l'action des institutions de l'Union européenne**, s'agissant en particulier de la gouvernance économique, du contrôle budgétaire et de la gestion des crises.

1.6. Les **partenaires sociaux sont des acteurs essentiels**, en ce qui concerne tout particulièrement les systèmes paritaires d'assurances sociales et d'autres systèmes issus de négociations entre ces mêmes partenaires. Ils doivent être associés à l'élaboration des principes de politique sociale. Les intervenants issus de la société civile ainsi que les organisations représentatives des services sociaux, des entreprises sociales, des collectivités locales, des administrations sociales publiques, des assurances sociales, des usagers et des consommateurs doivent eux aussi être associés à la démarche dans leurs domaines de compétence respectifs.

⁽¹⁾ Par exemple, grâce à une surveillance et une évaluation renforcées de la mise en œuvre des recommandations et à l'établissement d'un lien avec les Fonds structurels (JO C 170 du 5.6.2014, p. 23).

1.7. Le CESE entend présenter ici des propositions concrètes concernant les principes de politique sociale à appliquer aux systèmes de prestations sociales. Le but est d'obtenir une **meilleure efficacité et fiabilité des prestations, tant en matière de protection sociale que de sécurité sociale et de systèmes de santé, et ce indépendamment de la nature du prestataire et de celle de la prestation**. Par-là, le CESE aspire principalement à ce que soient établis, dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne, des services sociaux d'intérêt général modernes et bénéficiant de garanties juridiques et financières.

1.8. Le CESE **part du principe de l'hétérogénéité de ces systèmes**, en se référant notamment à l'objectif, à la nature et au contenu des prestations sociales, au **rapport entre solidarité et responsabilité individuelle**, aux garanties juridiques, au financement et à la qualité. Il aborde également la question de la position de l'utilisateur et des services sociaux. Il estime nécessaire de **garantir des prestations sociales fondamentales** encadrées par des dispositions communes à l'échelon de l'Union européenne.

2. Introduction: toile de fond et situation actuelle

2.1. La **politique sociale européenne** se fonde notamment sur les droits de l'homme, sur les enseignements tirés des guerres mondiales ⁽²⁾, sur le principe — inscrit dans le traité — de l'économie sociale de marché, sur les objectifs de la stratégie Europe 2020, sur les besoins propres à des économies nationales performantes, sur le mandat imparti en matière de lutte contre la pauvreté, sur les chapitres du traité consacrés à la politique sociale, à celle de l'emploi et à celle de la santé, sur l'objectif de cohésion sociale et sur les règles communes de concurrence visées à l'article 3 du traité sur l'Union européenne (TUE). Aux termes de l'article 151 du TFUE, l'objectif de la politique sociale porte notamment sur la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie, une protection sociale adéquate et la lutte contre les exclusions. Le **modèle social européen** est l'expression d'une communauté unique de valeurs et de cultures ⁽³⁾, qui conjugue la démocratie et l'État de droit avec la responsabilité sociale et la solidarité. Le CESE souhaite consolider ce modèle et en assurer la pérennité.

2.2. **Le CESE est convaincu que la politique sociale devrait constituer, tant de plein droit que comme moyen de favoriser durablement la croissance et l'emploi** ⁽⁴⁾, un pilier de la politique de l'Union européenne. Il salue les progrès déjà réalisés en ce qui concerne la politique de l'emploi, certains aspects de la coordination et la sécurité sur le lieu de travail. Il réaffirme que des systèmes de prestations sociales efficaces représentent un investissement ⁽⁵⁾ et met en avant les coûts immatériels, sociaux et matériels liés à une politique sociale défaillante. Le CESE pose en principe que des économies performantes et novatrices et des prestations sociales fiables et efficaces se conditionnent mutuellement. Des systèmes sociaux adaptés aux temps présents peuvent **accroître la capacité de résistance des économies face aux crises**, stimulent l'emploi et présentent même un potentiel d'emploi élevé, y compris dans les régions défavorisées ⁽⁶⁾. Dans le contexte d'une société moderne reposant sur la technologie et l'information et à la lumière de l'évolution démographique ⁽⁷⁾ et de l'immigration, un faible niveau de dépenses, notamment en faveur de **l'inclusion active, de la responsabilisation des demandeurs d'emploi et de l'ouverture de perspectives pour les enfants et les jeunes**, ne saurait constituer un avantage concurrentiel pérenne. **Faire évoluer les systèmes à partir de principes communs** peut contribuer à faire progresser l'égalité des chances et favoriser une concurrence loyale au sein de l'Union européenne.

2.3. Les systèmes de prestations sociales et de santé et les dispositifs similaires contribuent notamment à **l'indispensable équilibre social**, à la lutte contre la pauvreté, à la garantie subsidiaire des moyens de subsistance et à la paix sociale. Tous les citoyens de l'Union ou presque sont, à un moment ou à un autre de leur vie, amenés à faire appel à un soutien des services sociaux. Les systèmes sociaux garantissent notamment une pension de retraite appropriée et une assistance qualifiée, en particulier aux personnes nécessitant des soins et une aide.

2.4. **La conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, la promotion de la santé et la responsabilisation**, entre autres, servent l'intérêt **tant des employeurs que des travailleurs**. Des services sociaux professionnels stimulent les compétences en matière de communication et de gestion de la vie quotidienne, favorisent l'acquisition de nouvelles compétences, dispensent un appui en cas de problèmes de dépendance et lors de crises et offrent une assistance aux ménages pour les soins et l'éducation.

⁽²⁾ Discours de Winston Churchill à Zurich en 1946: «Nous devons ériger quelque chose comme les États-Unis d'Europe».

⁽³⁾ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne; charte sociale européenne.

⁽⁴⁾ JO C 143 du 22.5.2012, p. 102.

⁽⁵⁾ Voir COM(2013) 83 du 20 février 2013 (JO C 226 du 16.7.2014, p. 21).

⁽⁶⁾ JO C 143 du 22.5.2012, p. 23; JO C 271 du 19.9.2013, p. 91; JO C 226 du 16.7.2014, p. 21.

⁽⁷⁾ JO C 161 du 6.6.2013, p. 27.

2.5. Le CESE relève l'existence d'importantes **disparités quant à l'efficacité, à la fiabilité et à la performance des systèmes sociaux** ⁽⁸⁾. Si, d'une part, de nombreux États membres disposent de systèmes de santé satisfaisants, d'autre part, il serait souhaitable qu'ils développent tous la même philosophie en matière de politique sociale. Une garantie minimale des moyens de subsistance, dispensés par les prestations sociales (revenu minimal), des services sociaux professionnels, une insertion professionnelle efficace et une inclusion sociale satisfaisante ne sont pas assurés partout. En particulier, il n'est pas rare que les soins de santé ne soient pas accessibles à tous, par exemple lorsque les citoyens ne peuvent pas assumer les versements complémentaires qui sont exigés d'eux de manière formelle ou informelle; de même, toutes les régions et tous les États membres ne proposent pas des services professionnels, tels que les soins ambulatoires, l'assistance aux personnes handicapées ou le soutien apporté en cas de défaillance dans l'éducation et le développement des enfants. Le CESE constate que, dans certains cas, les financements solidaires et les garanties juridiques devraient être améliorés.

2.6. Une récente étude de la Fondation Bertelsmann ⁽⁹⁾ a mis en évidence l'existence de disparités considérables quant à l'efficacité des systèmes sociaux ainsi qu'une **évolution alarmante en matière de pauvreté et de richesse** au sein de l'Union européenne et de ses États membres, et elle a invité l'Union européenne à s'engager plus vigoureusement en matière de politique sociale. L'étude montre également que des systèmes sociaux performants peuvent exister même dans les pays dont le produit intérieur brut (PIB) est relativement faible et que les systèmes sociaux peuvent être défaillants même lorsqu'il est relativement élevé. L'augmentation de la pauvreté menace la paix sociale et le développement économique ⁽¹⁰⁾. Il faudrait également proposer des mesures de politique sociale face aux écarts croissants entre les États membres et aux évolutions politiques préoccupantes.

2.7. Il convient d'améliorer **la base concrète des recommandations adressées aux États membres** ainsi que de la stratégie de gestion de la crise. Plutôt que d'exiger après-coup des mesures humanitaires, l'Union européenne devrait appliquer des principes cohérents en matière de politique sociale. La compensation discutable, financée par l'impôt, qui est accordée aux opérations à risque des banques devrait se situer dans un ordre de grandeur raisonnable par rapport aux investissements dans la viabilité des systèmes sociaux. Les règles du marché intérieur concernant par exemple la législation en matière d'aides d'État et de marchés publics ont d'ores et déjà un impact considérable sur les systèmes et les services sociaux, sans avoir été clairement évaluées à l'aune des principes de la politique sociale.

2.8. Conformément au nouvel objectif de **l'économie sociale de marché** ⁽¹¹⁾ qui a été inscrit dans le traité, la politique du marché intérieur devrait être enrichie d'éléments de politique sociale ⁽¹²⁾. Le CESE prend acte des requêtes ⁽¹³⁾ actuellement formulées et encourage le Conseil européen et la Commission à concrétiser et à mettre en œuvre les annonces faites en matière de politique sociale ⁽¹⁴⁾.

2.9. **L'ouverture d'une nouvelle phase de la politique sociale européenne peut notamment s'appuyer sur une série de travaux préparatoires**: le Conseil a appelé dès 1992 à l'instauration d'un revenu minimal garanti ⁽¹⁵⁾; en 2000, il a établi un agenda social; l'article 12 de la charte sociale européenne enjoint aux États membres de prévoir des **systèmes de sécurité sociale**; les traités de l'Union européenne incluent entre autres les objectifs de cohésion sociale et de protection des services d'intérêt général ⁽¹⁶⁾; l'Organisation internationale du travail (OIT) ⁽¹⁷⁾ a publié des normes fondamentales en matière de systèmes sociaux; le livre blanc sur la politique sociale de l'Union européenne date de 1994; il existe à l'échelle de l'Union européenne **un droit à la garantie des moyens de subsistance** ⁽¹⁸⁾; la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées définit d'importants critères en la matière.

⁽⁸⁾ Documents du semestre européen, Caritas Europa: «L'avenir de l'État-providence», 2012, documents de la plate-forme de protection sociale.

⁽⁹⁾ Observatoire de l'insertion sociale en Europe (SIM), rapport intitulé «Social Justice in the EU — A Cross-national Comparison», 2014.

⁽¹⁰⁾ Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), «Tous concernés», 2015: «le fossé entre riches et pauvres n'avait jamais été aussi profond depuis trente ans. Aujourd'hui, dans les pays de l'OCDE, les 10 % les plus riches de la population ont un revenu d'activité qui est 9,6 fois supérieur à celui des 10 % les plus pauvres. Cette proportion était de 7,1 dans les années 1980.»

⁽¹¹⁾ Article 3, paragraphe 3, du TUE.

⁽¹²⁾ Voir par exemple Friends of Europe, *Social Union* (Une union sociale), le 23 mars 2015.

⁽¹³⁾ Voir le paquet «Investissements sociaux» de l'Union européenne; université catholique de Louvain (Leuven), «Social Protection at the Top of the International Agenda» (La protection sociale en tête de l'ordre du jour international), 2014; CESE, «Vers une Europe 2020 plus efficace: les propositions de la société civile pour renforcer l'inclusion sociale et la compétitivité en Europe», le 4 décembre 2014; CESE, «Un plan d'action pour l'Europe», avril 2014.

⁽¹⁴⁾ Voir par exemple le document COM(2014) 902 final du 28 novembre 2014, la lettre de mission à la commissaire Marianne Thyssen du 1^{er} novembre 2014, les priorités de la Commission Juncker du 12 septembre 2014, la présidence luxembourgeoise et les réunions des ministres des affaires sociales des 16 et 17 juillet 2015: renforcement de la dimension sociale; les rapports du comité de la protection sociale.

⁽¹⁵⁾ Recommandation du Conseil du 24 juin 1992 (JO L 245 du 26.8.1992, p. 46).

⁽¹⁶⁾ Notamment l'article 2 et l'article 3, paragraphe 3, du TUE et l'article 2, paragraphe 3, et les articles 14, 56, 107, 162 et suivants, 168 et 174 ainsi que l'article 175, paragraphe 3, du TFUE, ainsi que le protocole n° 26 du TFUE.

⁽¹⁷⁾ OIT, *Recommandations de 2012*; OIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2014-2015*.

⁽¹⁸⁾ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 1^{er}, en liaison avec l'article 34, paragraphe 3.

2.10. Dans son avis SOC/482, le CESE demande, en accord avec le Parlement européen⁽¹⁹⁾, le Comité des régions⁽²⁰⁾ et diverses organisations, l'instauration d'un revenu minimal approprié⁽²¹⁾. Il a notamment œuvré activement à la promotion des questions ayant trait aux services sociaux, aux entreprises sociales, à l'investissement social, à l'emploi, à l'article 9 du TFUE, à l'initiative pour la jeunesse, à la gouvernance économique et aux services d'intérêt général. Le présent avis se réfère encore à bien d'autres égards à des documents du CESE et à d'autres documents de l'Union européenne, qu'il n'est pas possible de mentionner un par un.

3. Observations générales: objectifs et contenu de l'avis

3.1. Le CESE se concentre ici sur un volet de l'indispensable agenda de politique sociale, à savoir améliorer **l'efficacité et la fiabilité des prestations des systèmes tant de protection sociale que de sécurité sociale et de santé**. Il se réfère aux «prestations sociales» qui sont intégralement ou partiellement financées **par la fiscalité ou par les systèmes d'assurances sociales** et qui, en vertu du droit social ou de conventions paritaires, relèvent de manière contrôlée de la responsabilité des pouvoirs publics en matière de politique sociale. À cet égard, **ce n'est pas la nature du prestataire qui est déterminante**. Les «prestations sociales» au sens du présent avis peuvent être allouées par des administrations publiques et des collectivités locales, des assurances sociales, des entreprises sociales indépendantes, des organisations caritatives ou des entreprises revêtant différentes formes juridiques. L'expression de «services sociaux» utilisée ici englobe l'ensemble de ces prestataires, dès lors qu'ils dispensent eux-mêmes des services sociaux. La notion de «prestation sociale» recouvre ici **tous les types de prestations**, notamment les services et les prestations en espèces fournis dans le secteur social et dans celui de la santé. Par «assurance sociale», on entend les assurances sociales paritaires et/ou obligatoires et les mutuelles qui assument une fonction dans les systèmes de sécurité sociale régis par la législation sociale ou gérés de manière paritaire.

3.2. La **multiplicité des systèmes sociaux**, des prestations, des concepts et de leur contenu exige qu'il soit fait preuve de circonspection dans les discussions sur la politique sociale et dans les traductions. Les systèmes sociaux des États membres sont à mettre en rapport avec la politique sociale, la culture et l'histoire de chacun d'entre eux. Ils devraient poursuivre leur évolution dans l'esprit du modèle social européen. Un équilibre adéquat doit être trouvé entre la pluralité des systèmes et la nécessité de principes communs⁽²²⁾.

3.3. L'Union européenne devrait créer un **espace commun dédié au débat sur la politique sociale**, élaborer des normes adaptées à notre époque et prendre elle-même des initiatives. Elle se devrait de favoriser une évolution convergente des systèmes sociaux. Les principes de politique sociale peuvent servir de fondement à l'élaboration de recommandations par la Commission, notamment dans le cadre du semestre européen, de la stratégie Europe 2020, de la MOC et de l'évaluation des incidences sociales, conformément à l'article 9 du TFUE⁽²³⁾. De même, de tels principes devraient constituer un point de départ pour l'établissement d'un socle minimal obligatoire de protection sociale ainsi que pour les interventions respectives et la gouvernance⁽²⁴⁾ des institutions de l'Union européenne, notamment en matière de gestion de crise, de contrôle budgétaire et de gouvernance de la politique économique.

3.4. Il convient d'examiner les systèmes de prestations sociales sous l'angle de leur **viabilité**. Les services sociaux devraient être tenus de poursuivre des objectifs d'intérêt général bénéficiant d'une légitimité démocratique, dans le respect du principe d'autonomie ayant présidé à leur conception.

3.5. Ce sont généralement les administrations sociales et les assurances sociales publiques, ou encore des tiers, en leur qualité de prestataires, par exemple des médecins prescrivant un traitement donné, qui décident de **l'octroi d'une prestation sociale** au citoyen. Il y a lieu de faire la distinction entre la **décision d'accorder une prestation** et la **question de l'exécution de ladite prestation et de son financement**. Ainsi, il existe des prestations purement financières, qui sont accordées à l'usager avec ou sans obligation de recourir à certains services qualifiés. On relève l'existence de certains services sociaux qui sont dispensés directement par les collectivités locales, par d'autres administrations sociales ou par les assurances sociales. Lorsque ces services sont assurés par des organismes sociaux indépendants, les dispositions régissant leur statut juridique et leur financement peuvent présenter de fortes différences. On trouve ainsi, entre autres, des systèmes d'octroi, des accords entre les services sociaux et les organismes payeurs concernant les prestations et les paiements, des remboursements de frais a posteriori, des systèmes de bons ou une aide directe non spécifique dispensée par les services sociaux, notamment en matière de conseil et de prévention. S'agissant des dispositifs contractuels et des systèmes de bons, l'organisme public payeur finance le service social directement, sur la base du nombre de cas. Pour tous ces systèmes, il conviendrait de se demander si l'usager bénéficie d'une protection juridique satisfaisante et de possibilités de choix et de participation suffisantes.

⁽¹⁹⁾ Résolution du 20 octobre 2010 [2010/2039(INI)] (JO C 70 E du 8.3.2012, p. 8); résolution du 15 novembre 2011 [2010/2039(INI)] (JO C 153 E du 31.5.2013, p. 57).

⁽²⁰⁾ <http://toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=ECOS-V%2f012&id=20923>

⁽²¹⁾ JO C 170 du 5.6.2014, p. 23.

⁽²²⁾ Conformément à l'article 153, paragraphe 4, du TFUE, il convient à cet égard de respecter la faculté des États membres de définir les principes fondamentaux de leur système social.

⁽²³⁾ Voir la conférence de l'Institut syndical européen sur le thème «La crise de la dette souveraine, l'Union européenne et la réforme de la protection sociale», le 3 février 2015.

⁽²⁴⁾ En juillet 2015, la présidence du Conseil a soumis aux ministres des affaires sociales des propositions sur la dimension sociale du cadre de gouvernance.

3.6. **Les partenaires sociaux jouent un rôle clé**, notamment dans les systèmes d'assurances sociales. C'est pourquoi ils devraient être associés prioritairement à l'élaboration des principes de la politique sociale. Les administrations sociales centrales et locales, les assurances sociales et les services sociaux indépendants exercent une fonction essentielle, notamment en ce qui concerne la fourniture de prestations sociales. Dès lors, leurs instances représentatives devraient également être associées de manière cohérente aux actions entreprises dans les domaines relevant de leur compétence.

3.7. Sachant qu'un équilibre raisonnable doit être trouvé entre les prérogatives des États membres, les valeurs européennes communes et l'impératif d'une concurrence loyale au sein de l'Union européenne, il convient de faire progresser la politique sociale de l'Union européenne, sur le plan du contenu, grâce aux principes ci-après.

4. Principes relatifs aux systèmes de prestations sociales

4.1. **Principe d'une couverture minimale: garantir des prestations sociales fondamentales octroyées à titre subsidiaire**, notamment pour assurer des moyens de subsistance (revenu minimal) aux personnes ne disposant pas d'un revenu suffisant, par exemple au titre de leur emploi, de pensions ou d'autres prestations sociales. Cet impératif implique également de définir des indicateurs communs relatifs à des prestations sociales fondamentales⁽²⁵⁾. La garantie financière des moyens de subsistance devrait au moins couvrir les **coûts réels de l'alimentation, du logement, de l'habillement, de l'eau, de l'énergie et des soins de santé fondamentaux**.

4.2. **Principe de besoin: développer et mettre à disposition des services sociaux et des services de santé modernes et professionnels répondant aux différentes problématiques**, notamment pour les familles, les personnes handicapées, les malades, les chômeurs, les parents isolés, les enfants, les aidants familiaux, les réfugiés, les jeunes⁽²⁶⁾ souffrant de troubles du développement, les parents rencontrant des difficultés pour élever leurs enfants, les soins à domicile et autres services de proximité⁽²⁷⁾, l'aide en cas de surendettement⁽²⁸⁾, de comportements de dépendance, d'absence de domicile fixe et de problèmes psychosociaux. Des prestations efficaces de services sociaux prennent notamment la forme de mesures de conseil, d'assistance, d'encadrement, d'accompagnement, de soins, d'une responsabilisation, d'une action éducative ainsi que de soins médicaux et de traitements⁽²⁹⁾. Dans la mesure où le chômage résulte de causes variées et où il y a lieu d'éviter que les chômeurs ne soient pris dans l'engrenage de la pauvreté, il serait opportun de soutenir, par des mesures du marché du travail actives et garanties légalement, leur réinsertion rapide sur le marché de l'emploi et, dans l'attente de cette réintégration, de garantir une allocation décente à tout demandeur d'emploi, en particulier les jeunes en quête d'un premier emploi ou les femmes souhaitant se réinsérer sur le marché du travail après une longue interruption d'activité.

4.3. **Principe de précision: élaborer des objectifs clairs de politique sociale en matière de prestations sociales**, tels que l'égalité des chances et l'équité intergénérationnelle, l'inclusion active, la compensation des désavantages, la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, la couverture des risques de l'existence, la prévention, l'intervention en situation de crise, l'accès à l'emploi et l'inclusion sociale, les pensions de retraite, la responsabilisation des individus, etc. Ces objectifs doivent aller de pair avec une définition appropriée, du point de vue du droit social, de la nature des prestations: par exemple, versement en espèces ou prestation sous forme de service, prise en charge ambulatoire ou hospitalière, etc. Il convient à cet égard de trouver un juste équilibre entre le droit des usagers à déterminer leurs propres choix et l'objectif d'efficacité des prestations sociales.

4.4. **Principe d'accessibilité: garantir que les prestations sociales et, en particulier, celles des services sociaux soient accessibles indépendamment des contraintes de temps, de lieu et d'argent et de manière non discriminatoire**. Un financement solidaire et durable, la transparence dans les offres de prestations et une garantie juridique concrète assortie de la possibilité d'introduire des recours et des réclamations favorisent l'accessibilité. Lorsqu'elles existent, les obligations de s'acquitter d'un ticket modérateur doivent être socialement équilibrées et ne pas entraver l'accès aux prestations. La vérification bureaucratique des besoins concrets en aide peut s'avérer contre-productive dans le cas de certaines prestations, par exemple celles liées aux situations de dépendance ou aux problèmes psychosociaux. Il importe en particulier d'assurer la mise à disposition active de prestations de conseil et de prévention à l'intention des usagers.

4.5. **Principe de proportionnalité: veiller à ce que les prestations soient appropriées et nécessaires du point de vue de leur nature et de leur ampleur**. Cet aspect est à prendre en compte dans le cadre des décisions discrétionnaires et de la législation sociale. Les ressources mobilisées pour une prestation sociale donnée devraient être raisonnablement proportionnées aux résultats escomptés. Les obligations juridiques de faire appel à des prestations sociales ou d'effectuer une quelconque autre démarche qui sont imposées aux citoyens, ainsi que l'équilibre entre les droits et les obligations, doivent également être conformes au principe de proportionnalité.

⁽²⁵⁾ JO C 170 du 5.6.2014, p. 23.

⁽²⁶⁾ AGJ (groupe de travail sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse), «Die europäische Dimension der Kinder- und Jugendwohlfahrt» (La dimension européenne de la protection de l'enfance et de la jeunesse), 2015.

⁽²⁷⁾ JO C 12 du 15.1.2015, p. 16; JO C 21 du 21.1.2011, p. 39.

⁽²⁸⁾ JO C 311 du 12.9.2014, p. 38.

⁽²⁹⁾ Voir Dahme/Wohlfahrt, 2015.

4.6. **Principe de solidarité: le financement des prestations sociales devrait principalement reposer sur des régimes d'assurance sociale solidaires et des systèmes fiscaux équitables et solidaires.** Dans la mesure du possible, un financement solidaire devrait inclure toutes les catégories de population et toutes les couches sociales. La fiabilité, l'acceptation et la viabilité du financement s'en trouveraient renforcées. Le travail non déclaré⁽³⁰⁾ et l'évasion fiscale nuisent au bon fonctionnement des systèmes sociaux. Compte tenu des tendances démographiques et économiques, la prise en compte de toutes les catégories de revenus, y compris, par exemple, les revenus du capital, peut apparaître comme une option pertinente. Une meilleure coordination des régimes fiscaux et des systèmes de financement au sein de l'Union européenne peut améliorer la base de financement. Si les investissements privés, les dons, l'engagement citoyen et religieux et la mobilisation de ressources émanant de fondations représentent un complément appréciable au financement normal, ils ne sauraient constituer une garantie ni pour les droits aux prestations ni pour les infrastructures.

4.7. **Principe de responsabilité individuelle: les demandeurs d'emploi et les personnes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle,** entre autres, devraient bénéficier de l'aide des services sociaux et de dispositifs d'incitation, le but étant qu'ils puissent subvenir à leurs besoins — en totalité ou en partie — par leurs propres moyens. Le citoyen devrait pouvoir bénéficier d'un complément de couverture dans le cadre d'accords paritaires complémentaires du système public et négociés et gérés sans but lucratif. Une assistance qualifiée en matière de développement des qualifications professionnelles et des aptitudes individuelles, telles que les compétences en matière de communication, de vie sociale et de gestion du quotidien, est souvent une condition préalable à l'acquisition de capacités suffisantes pour accéder à l'autonomie et aux responsabilités sociales. Dans un souci de préservation de la santé individuelle, les systèmes de sécurité sociale pourraient promouvoir un mode de vie sain par des offres de prévention, des mesures d'incitation et une meilleure protection des consommateurs.

4.8. **Principe de participation: toutes les prestations devraient contribuer, isolément ou en combinaison avec d'autres, à l'inclusion sociale des citoyens.** Cette notion recouvre aussi la participation à la vie professionnelle, culturelle et politique ainsi qu'au bien-être social.

4.9. **Principe de structure: concevoir une articulation judicieuse des relations juridiques et financières entre les usagers, les services sociaux publics, voire, suivant le système concerné, les indépendants, l'administration sociale publique ou les assurances sociales.** Lorsque des services sociaux indépendants sont intégrés dans les systèmes publics de prestations sociales, par exemple à travers la législation sociale et leur base financière, leurs prestations, et plus particulièrement leur financement et leur accessibilité, devraient être conformes aux principes esquissés ici. De tels services sociaux devraient être financés de manière solidaire et être régis par la législation sociale, de manière à pouvoir offrir des prestations de qualité à l'ensemble de la population.

4.10. **Principe de l'autonomie décisionnelle des usagers: les usagers sont non pas les destinataires passifs, mais les coproducteurs des aides, ainsi que des citoyens en droit de prétendre à des prestations.** Ils devraient pouvoir choisir, dans un encadrement des coûts approprié, entre différents types de prestations, telles que des soins ambulatoires et hospitaliers et d'autres formes encore, comme des logements adaptés. Les modalités appropriées de l'aide dépendent de la situation de chaque individu, de ses besoins concrets en assistance qualifiée, lesquels doivent être certifiés par des experts compétents, et de ses préférences, ainsi que de sa situation géographique. Lorsque des services sociaux indépendants sont intégrés dans les systèmes publics de prestations sociales, par exemple à travers la législation sociale et le financement, les usagers devraient avoir le choix entre différents services.

4.11. **Principe de sécurité juridique: offrir une garantie juridique des prestations, éventuellement par la législation sociale ou des instruments juridiques analogues des États membres, reposant sur une base démocratique.** Ces réglementations devraient inclure, en matière de droit social, les contenus suivants: prétentions de droit des usagers, clauses discrétionnaires, devoir de s'assurer la coopération des usagers, description des conditions d'octroi des prestations, des possibilités de plaintes ou de réclamations et, le cas échéant, du contrôle public des prestataires privés de services publics, ainsi que des règles de qualité, des garanties d'accessibilité, des obligations en matière d'infrastructure, des modalités de financement, etc. Il convient, au moins dans le cadre des services sociaux et de santé fondamentaux, de garantir le statut juridique des usagers et les droits auxquels ils peuvent prétendre. Dans plusieurs domaines de prestations, les décisions discrétionnaires permettent de mieux tenir compte de la situation. Il convient que le bien-être des personnes vulnérables fasse l'objet d'une protection juridique particulière⁽³¹⁾. Les services sociaux indépendants doivent bénéficier d'une protection juridique et d'un accès non discriminatoire aux prestations, pour autant qu'il ne s'agisse pas de systèmes monopolistiques. Dans certains États membres, l'inscription du principe de l'État-providence dans les dispositions constitutionnelles fondamentales conforte la position de la politique sociale et garantit l'offre de prestations sociales fondamentales, même en temps de crise.

⁽³⁰⁾ JO C 458 du 19.12.2014, p. 43.

⁽³¹⁾ Par exemple, pour les enfants et les adolescents, les femmes enceintes et les personnes vulnérables ou en situation d'incapacité juridique.

4.12. **Principe du souci de l'intérêt général: les formes d'entreprises et d'organisations particulièrement orientées vers l'intérêt général et la participation** ⁽³²⁾, telles que les organisations à but non lucratif, les entreprises sociales, les services publics, les associations, certains types de fondations et de coopératives, les organisations d'usagers et d'autres acteurs issus de la société civile, devraient bénéficier de conditions financières et juridiques adaptées. La question du financement par l'impôt ou les cotisations sociales des entreprises à but lucratif opérant dans ce domaine doit donner lieu à un débat approfondi dans le cadre de la politique sociale, ainsi qu'à des contrôles appropriés, et nécessite à tout le moins un encadrement de la distribution des bénéfices.

4.13. **Principe de transparence: l'utilisation de fonds publics par les services sociaux et les administrations publiques devrait s'effectuer sur le mode de la transparence.** Les citoyens devraient pouvoir accéder aux bases juridiques des décisions d'octroi des prestations et des allocations, etc.

4.14. **Principe de mise en réseau:** les réalités de la vie quotidienne, l'évolution des parcours de vie, les nouvelles formes de structures familiales, le vieillissement et l'immigration exigent des **services intégrés et maillés en réseau** ⁽³³⁾. Il y a lieu d'éviter la ségrégation, l'exclusion et les discriminations.

4.15. **Principe d'égalité: les droits et obligations des usagers, des administrations sociales et des services sociaux devraient être réglementés au plan juridique et applicables.** Lorsque des sanctions ou le versement de dédommagements sont prévus pour non-respect des règles, elles devraient s'appliquer à l'égard non seulement des usagers, mais aussi des administrations sociales publiques.

4.16. **Principe de qualité: les services sociaux devraient être assortis de mesures d'assurance de la qualité.** L'analyse des besoins, ainsi que la planification et la mise en œuvre de mesures, doivent s'effectuer sur la base des connaissances acquises dans le domaine des sciences sociales et d'une expertise technique. Il conviendrait d'améliorer les services à la personne grâce à des actions de formation en leur faveur, à leur professionnalisation ainsi qu'à des rémunérations et des conditions de travail appropriées, négociées de manière autonome par les partenaires sociaux. Le cadre de qualité pour les services d'intérêt général (SIG) en Europe ⁽³⁴⁾ peut servir de modèle pour des recommandations de l'Union européenne relatives aux services sociaux. Lorsque cette option s'avère judicieuse à titre complémentaire, le recrutement et la formation de bénévoles doivent être encouragés.

4.17. **Principe de coordination: le traitement des questions transfrontières ayant trait aux prestations de sécurité sociale et de la protection sociale** devrait être amélioré. À cet égard, il convient de prendre en compte la capacité financière des organismes payeurs, ainsi que des contribuables et des cotisants, et de respecter les principes de solidarité sociale et de proportionnalité. Toute mise à contribution unilatérale de systèmes nationaux particulièrement performants doit être évitée.

Bruxelles, le 17 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽³²⁾ CESE — Initiative pour l'entrepreneuriat social.

⁽³³⁾ Kocher/Welti, 2010.

⁽³⁴⁾ Voir la communication «Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe» [COM(2011) 900 final].

ANNEXE

Les points suivants de l'avis de la section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté» ont été rejetés au profit d'amendements, mais ont recueilli au moins un quart des suffrages exprimés:

Point 1.3

Lors de l'élaboration de principes de politique sociale qui sont orientés vers une évolution convergente des systèmes sociaux, il convient de respecter les **prérogatives des États membres, ainsi que les différences tant politiques que culturelles entre les systèmes sociaux**, et d'œuvrer dans toute la mesure du possible à l'établissement d'un consensus entre ces États.

Résultat du vote sur l'amendement 1:

Voix pour: 105

Voix contre: 51

Abstentions: 15

Point 4.2

Principe de besoin: développer et mettre à disposition des services sociaux et des services de santé modernes et professionnels répondant aux différentes problématiques, notamment pour les familles, les personnes handicapées, les malades, les chômeurs, les parents isolés, les enfants, les aidants familiaux, les réfugiés, les jeunes ⁽¹⁾ souffrant de troubles du développement, les parents rencontrant des difficultés pour élever leurs enfants, les soins à domicile et autres services de proximité ⁽²⁾, l'aide en cas de surendettement ⁽³⁾, de comportements de dépendance, d'absence de domicile fixe et de problèmes psychosociaux. Des prestations efficaces de services sociaux prennent notamment la forme de mesures de conseil, d'assistance, d'encadrement, d'accompagnement, de soins, d'une responsabilisation, d'une action éducative ainsi que de soins médicaux et de traitements ⁽⁴⁾. Dans la mesure où le chômage résulte de causes variées et où il y a lieu d'éviter que les chômeurs ne sombrent dans l'engrenage de la pauvreté, il serait opportun de soutenir, par des mesures du marché du travail actives et garanties légalement, leur réinsertion rapide sur le marché de l'emploi et, dans l'attente de cette réintégration, d'adapter les prestations financières en fonction notamment du niveau de vie antérieur ou des cotisations versées.

Résultat du vote sur l'amendement 3:

Voix pour: 119

Voix contre: 53

Abstentions: 9

Point 4.4

Principe d'accessibilité: garantir que les prestations sociales et, en particulier, celles des services sociaux soient accessibles indépendamment des contraintes de temps, de lieu et d'argent et de manière non discriminatoire. Un financement solidaire et durable, la transparence dans les offres de prestations et une garantie juridique concrète assortie de la possibilité d'introduire des recours et des réclamations favorisent l'accessibilité. Les obligations de s'acquitter d'un ticket modérateur peuvent constituer un utile instrument de gouvernance. Elles doivent être socialement équilibrées et ne pas entraver l'accès aux prestations. La vérification bureaucratique des besoins concrets en aide peut s'avérer contre-productive dans le cas de certaines prestations, par exemple celles liées aux situations de dépendance ou aux problèmes psychosociaux. Il importe en particulier d'assurer la mise à disposition active de prestations de conseil et de prévention à l'intention des usagers.

⁽¹⁾ AGJ (groupe de travail sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse), «Die europäische Dimension der Kinder- und Jugendwohlfahrt» (La dimension européenne de la protection de l'enfance et de la jeunesse), 2015.

⁽²⁾ JO C 12 du 15.1.2015, p. 16; JO C 21 du 21.1.2011, p. 39.

⁽³⁾ JO C 311 du 12.9.2014, p. 38.

⁽⁴⁾ Voir Dahme/Wohlfahrt, 2015.

Résultat du vote sur l'amendement 4:

Voix pour: 114

Voix contre: 59

Abstentions: 13

Point 4.7

Principe de responsabilité individuelle: les demandeurs d'emploi et les personnes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle, entre autres, devraient bénéficier de l'aide des services sociaux et de dispositifs d'incitation, le but étant qu'ils puissent subvenir à leurs besoins — en totalité ou en partie — par leurs propres moyens. Il faudrait inciter le citoyen à souscrire une couverture personnelle complémentaire qui soit raisonnable et à faible risque et lui offrir les possibilités pour ce faire. Une assistance qualifiée en matière de développement des qualifications professionnelles et des aptitudes individuelles, telles que les compétences en matière de communication, de vie sociale et de gestion du quotidien, est souvent une condition préalable à l'acquisition de capacités suffisantes pour accéder à l'autonomie et aux responsabilités sociales. De même, c'est en partie à l'individu qu'il incombe d'assumer la responsabilité de la préservation de sa santé. Les systèmes de sécurité sociale pourraient promouvoir un mode de vie sain par des offres de prévention, des mesures d'incitation et une meilleure protection des consommateurs.

Résultat du vote sur l'amendement 5:

Voix pour: 117

Voix contre: 62

Abstentions: 11

Avis du Comité économique et social européen sur la «Validation des compétences et qualifications acquises dans le cadre d'apprentissages non formels et informels — la contribution pratique de la société civile organisée»

(avis d'initiative)

(2016/C 013/09)

Rapporteur: M. Pavel TRANTINA

Corapporteuse: M^{me} Marie ZVOLSKÁ

Le 22 janvier 2015, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur la:

«Validation des compétences et qualifications acquises dans le cadre d'apprentissages non formels et informels — la contribution pratique de la société civile organisée»

(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 17 juin 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 212 voix pour et 8 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE est convaincu qu'il convient de mettre l'accent sur l'identification, l'enregistrement, l'évaluation et donc la valorisation des résultats obtenus grâce à l'apprentissage non formel et informel, et ce, d'une manière qui soit la plus comparable possible et compréhensible pour l'ensemble des parties prenantes, notamment les employeurs et les établissements d'enseignement.

1.2. Les États membres devraient veiller à ce que les citoyens, quels que soient leur catégorie d'âge et leur niveau de qualification, aient la possibilité de bénéficier de la validation des acquis de l'apprentissage non formel et informel. À cette fin, il peut s'avérer nécessaire que les prestataires d'éducation non formelle, les pouvoirs publics et d'autres parties prenantes œuvrent davantage ensemble, notamment sur les questions de financement et de validation.

1.3. Le CESE appelle à soutenir l'ensemble des parties prenantes, notamment les partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile, afin qu'elles soient conscientes des avantages qu'apporte une telle validation et qu'elles puissent participer activement à la mise au point des cadres nationaux des certifications et à la définition des qualifications professionnelles.

1.4. Il est indispensable de fournir aux citoyens les informations pertinentes sur les avantages, les possibilités et les mécanismes de validation des compétences. Le CESE recommande aux États membres de développer les institutions qui fournissent des instructions et conseils en ce sens et d'associer à cette action, notamment, les services de l'emploi mais aussi les centres d'information pour la jeunesse, les établissements d'enseignement, les employeurs, les organisations syndicales, les centres de conseil en matière de carrière, les organisations de jeunesse, de femmes et d'aide aux migrants et aux handicapés, ainsi que les pouvoirs publics.

1.5. Il est indispensable de disposer au préalable d'un cadre législatif de qualité à l'échelon national qui garantisse l'équivalence des certificats obtenus au terme d'une éducation formelle et d'un apprentissage non formel ou informel. Cette nécessité pose des exigences très élevées s'agissant de la qualité des procédures de validation, qu'il convient de soutenir aussi sur le plan financier, par exemple grâce au Fonds social européen.

1.6. Le CESE appelle les établissements d'enseignement, notamment les écoles secondaires et supérieures d'enseignement professionnel, à soutenir davantage la validation des compétences et des savoirs acquis de manière non formelle. À cet égard, il existe dans l'Union européenne un certain nombre d'exemples de bonnes pratiques qu'il convient de diffuser.

1.7. Le CESE est convaincu que la négociation collective et le dialogue social entre les syndicats et les employeurs peuvent tenir une place importante dans le processus de validation de l'éducation non formelle et de l'apprentissage tout au long de la vie. Il est nécessaire d'œuvrer par leur truchement à la validation de l'apprentissage non formel, en ce qu'il constitue un apport important au débat sur l'employabilité et les instruments qui la favorisent.

1.8. Dans un contexte de chômage élevé des jeunes, il est judicieux de favoriser les possibilités d'interaction mutuelle entre les agences d'emploi privées et publiques, les organisations bénévoles, notamment celles de jeunes, et les employeurs. Cette action peut servir de moyen pour renforcer la visibilité et sensibiliser davantage à l'importance et à la valeur de l'éducation non formelle et de l'apprentissage informel au sein des organisations de bénévoles et elle est également susceptible de renforcer la confiance mutuelle.

1.9. C'est pourquoi il convient de soutenir le développement et l'utilisation d'instruments d'autoévaluation qui aident la personne à déterminer et à décrire les résultats de son apprentissage en partant de l'expérience acquise au sein d'organisations de la société civile. Par le passé, le CESE s'est déjà exprimé en faveur de la création du passeport européen des compétences, puis de l'instrument «Europass Experience». Il ne cache donc pas sa déception que la Commission européenne ait suspendu les préparatifs de l'«Europass Experience», et il l'encourage à se mobiliser et à finaliser avec succès cet instrument.

2. Introduction: les apprentissages non formels et informels

2.1. Malgré la situation économique et sociale défavorable que connaissent de nombreux États membres de l'Union européenne, où même une éducation formelle n'apporte pas la garantie de pouvoir intégrer le marché du travail, le CESE estime que l'Union européenne ne peut se permettre de ne pas valider les précieuses ressources latentes que recèlent l'expérience et les compétences acquises de manière non formelle ou informelle.

2.2. Cette validation peut offrir une chance notamment à certains groupes défavorisés (femmes, migrants, jeunes, travailleurs âgés). Toutefois, elle ne devrait pas soulever de faux espoirs sur les possibilités d'en tirer rapidement parti sur le marché du travail. Pour ce faire, il est nécessaire que la politique économique et sociale soit davantage axée sur les investissements, la création d'emplois de qualité et la lutte contre la pauvreté et le risque d'exclusion sociale. Ces politiques doivent également favoriser et soutenir le renforcement des systèmes d'éducation, de formation et de requalification.

2.3. Le CESE s'appuie sur l'important document que constitue la recommandation du Conseil du 20 décembre 2012 relative à la validation de l'apprentissage non formel et informel⁽¹⁾. Celle-ci souligne que *la validation des résultats d'apprentissage, c'est-à-dire savoirs, aptitudes et compétences, acquis par un apprentissage non formel ou informel peut contribuer de façon importante à renforcer l'employabilité et la mobilité et à accroître la motivation en faveur de l'apprentissage tout au long de la vie, notamment chez les personnes défavorisées sur le plan socio-économique ou les personnes peu qualifiées. La validation des savoirs, des aptitudes et des compétences utiles peut contribuer à l'amélioration du fonctionnement du marché du travail, à la promotion de la mobilité et à la stimulation de la compétitivité et de la croissance économique.*

2.4. Selon le Conseil, les organisations patronales, les employeurs, les syndicats, les chambres de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, les organismes nationaux intervenant dans la procédure de validation des qualifications professionnelles et dans l'évaluation et la certification des résultats d'apprentissage, les agences pour l'emploi, les organisations et les animateurs de jeunesse, les prestataires de services d'enseignement et de formation et d'autres organisations de la société civile sont autant d'intervenants de premier plan qui ont un rôle important à jouer pour ce qui est de faciliter l'accès aux possibilités d'apprentissage non formel et informel, ainsi que lors des procédures afférentes de validation des acquis.

2.5. Conformément à la recommandation publiée par le Conseil en 2012, les États membres devraient mettre en place, au plus tard en 2018, en tenant compte des situations et des spécificités nationales et dans les conditions qu'ils jugent appropriées, *des modalités de validation des apprentissages non formels et informels qui permettent aux citoyens:*

— *de faire valider les savoirs, les aptitudes et les compétences qu'ils ont acquis grâce à l'apprentissage non formel et informel, y compris, le cas échéant, par des ressources didactiques en libre accès,*

— *d'obtenir une qualification complète ou, le cas échéant, une qualification partielle, sur la base d'expériences d'apprentissage non formelles et informelles validées [...].*

⁽¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:398:0001:0005:FR:PDF>

2.6. Il y a lieu, selon la recommandation du Conseil, d'intégrer les éléments suivants aux modalités de validation de l'apprentissage non formel et informel et de permettre à chacun de bénéficier de ces éléments, séparément ou de manière combinée, en fonction de ses besoins:

- *L'IDENTIFICATION des acquis d'apprentissage non formels et informels de la personne,*
- *LES DOCUMENTS attestant les acquis d'apprentissage non formels et informels de la personne,*
- *L'ÉVALUATION des acquis d'apprentissage non formels et informels de la personne;*
- *LA CERTIFICATION des résultats de l'évaluation des acquis d'apprentissage non formels et informels de la personne sous la forme d'une qualification ou de crédits conduisant à une qualification ou sous d'autres formes jugées appropriées.*

Les lignes directrices européennes pour la validation des acquis non formels et informels de 2009 ⁽²⁾ (et leur version mise à jour en 2015) s'adressent aux individus et acteurs qui sont chargés du lancement, du développement, de la mise en œuvre et du déroulement du processus de validation. Différents acteurs interviennent à différents niveaux (européen, national, sectoriel et local) et dans des contextes divers (il peut s'agir des secteurs public, privé et bénévole, du domaine de l'éducation et de la formation, ou encore des services du marché du travail). Les lignes directrices ont pour objet de clarifier les conditions dans lesquelles s'opèrent les vérifications et d'attirer l'attention sur les possibilités dont disposent les parties prenantes à chaque étape du processus.

2.7. Le CESE a déjà souligné, à plusieurs reprises, la contribution qu'apporte l'éducation non formelle et l'importance que revêt sa reconnaissance. Cependant, le présent avis exprime pour la première fois ce point de vue de manière complète. Il se fixe pour objectif de rassembler les points de vue des représentants des employeurs, des travailleurs et d'autres organisations de la société civile en ce qui concerne les procédures concrètes de validation, ainsi que de présenter des propositions de solutions pratiques de leur propre point de vue.

3. Compétences et connaissances acquises dans le cadre de l'apprentissage non formel et informel

3.1. Le déclin d'une production reposant sur la spécialisation et fondée sur les métiers, les évolutions technologiques et, à l'opposé, l'essor du secteur des services ont pour conséquence que les employeurs du XXI^e siècle mettent désormais davantage l'accent sur la «personnalité» des travailleurs et les compétences «transversales» ou «transférables». L'apprentissage tout au long de la vie et la validation des compétences et des connaissances ainsi acquises en dehors de l'enseignement scolaire gagnent en importance.

3.2. En 2012, l'université de Bath et GHK Consulting ont élaboré, à la demande du Forum européen de la jeunesse, une étude sur l'incidence que peut avoir l'apprentissage non formel dans le cadre des organisations de jeunesse sur l'employabilité des jeunes ⁽³⁾. Les organisations de jeunesse sont d'importants fournisseurs d'éducation non formelle. Ce type de formation au sein desdites organisations ne vise pas en premier lieu à accroître l'employabilité; cependant, les compétences que l'on acquiert dans ce contexte peuvent y contribuer et c'est précisément cet aspect qui fait l'objet de la présente analyse.

3.3. L'étude aboutit à la conclusion générale que les compétences requises par les employeurs correspondent clairement à celles que permet de développer le secteur de l'apprentissage non formel. Sur les six compétences non techniques qui sont le plus souvent recherchées par les employeurs, cinq font partie de celles que développent davantage les organisations de jeunesse (l'exception étant les compétences mathématiques). Ces compétences non techniques qui sont le plus souvent requises par les employeurs sont: les compétences de communication, les capacités d'organisation ou de planification, la capacité à prendre des décisions, le sens du travail en équipe, la fiabilité ou l'autonomie et les compétences mathématiques. Ces compétences non techniques sont considérées comme cruciales pour qu'une personne soit en mesure de mener un travail avec succès. Il se produit ici également un développement de certains traits de la personnalité, tels que la motivation personnelle, l'esprit d'initiative et la créativité, qui sont des qualités personnelles liées à la fiabilité ou l'autonomie et à l'esprit d'entreprise.

⁽²⁾ <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/4054>

⁽³⁾ http://issuu.com/yomag/docs/reportnfe_print

3.4. Tous les citoyens sont appelés à apprendre de manière non formelle et informelle dans le cadre du processus d'apprentissage tout au long de la vie. Par exemple, de nombreuses femmes (mais aussi des hommes) qui gèrent les affaires de leur famille développent des compétences qui sont susceptibles d'être transposées sur le lieu de travail, notamment dans le domaine des services sociaux. Si elles doivent changer d'emploi du fait d'un licenciement ou pour des raisons familiales, elles peuvent mettre à profit ces connaissances également lors de la transition vers un nouveau poste, ou encore, dans les cas des femmes migrantes, afin d'obtenir un premier travail. Le CESE avait déjà appelé les États membres ⁽⁴⁾ à «accélérer les processus de reconnaissance des qualifications et expériences acquises à l'étranger, pour permettre aux femmes de trouver des emplois correspondant à leurs compétences et aspirations» et à «considérer que le travail dans certains secteurs (nettoyage, garde d'enfants, soins aux personnes âgées, hôtels-café-restaurants, agriculture, etc.) peut offrir des opportunités pour les femmes immigrées moins qualifiées à condition de sortir ces secteurs du travail au noir, de les professionnaliser et de les valoriser, de former les femmes à ces métiers et de leur permettre d'évoluer dans leur carrière». Il avait également appelé les partenaires sociaux à «faciliter, dans les conventions collectives, la reconnaissance des qualifications des femmes migrantes».

3.5. Pour valider avec succès l'apprentissage non formel et informel, il importe de placer davantage l'accent sur les acquis obtenus grâce à cet apprentissage. Cette évolution est par ailleurs soutenue de manière expresse et systématique depuis 2004 dans le cadre du programme de la politique de l'Union européenne pour l'éducation, la formation professionnelle et l'emploi. Une nouvelle étude du Cedefop, basée sur des travaux de recherche menés entre 2013 et 2015, montre que cette importance accrue accordée aux acquis de l'apprentissage ne cesse de s'accroître dans toute l'Europe — lors de l'élaboration de cadres nationaux de certification, de la définition et de la description des qualifications professionnelles, dans l'utilisation de ces acquis de l'apprentissage dans les programmes ou dans celle de ces acquis dans les procédures d'évaluation comme points de référence aux fins de la validation. Cette démarche devrait permettre un surcroît de transparence, de pertinence et de qualité de l'éducation et d'ouverture à l'apprentissage non formel et informel. Sur le plan pratique, il importe d'assigner des objectifs clairs aux élèves ou aux étudiants, qui exercent un effet de motivation, permettent une certaine souplesse dans les parcours d'apprentissage et déterminent le choix des études en fonction de l'évaluation des acquis. Dans le même temps, pour obtenir des acquis de qualité, il est nécessaire d'améliorer également les méthodes et processus d'enseignement ou d'apprentissage en tant que tels.

3.6. Il en résulte qu'il convient de mettre l'accent sur l'évaluation et la détermination des acquis obtenus grâce à l'apprentissage non formel, et ce, d'une manière qui soit compréhensible pour l'ensemble des parties prenantes, notamment les employeurs et les établissements d'enseignement. Ces acquis peuvent même être validés par la suite, pour autant que la personne concernée soit intéressée et que soient créées les conditions adéquates, telles que de véritables qualifications professionnelles, équivalant à des programmes formels de formation.

4. Aspects pratiques de la validation des compétences et des qualifications

4.1. Encadrement, conseil et information

4.1.1. Dans le cadre des processus de validation, les États membres devraient veiller à ce que les particuliers et les organisations disposent des informations et des recommandations concernant les possibilités de validation et les avantages qui y sont liés, ainsi que les procédures qui s'y rapportent; la validation de l'apprentissage non formel et informel devrait en outre être encouragée par des orientations et des conseils pertinents, tout en étant facilement accessible.

4.1.2. Les systèmes de validation de l'apprentissage non formel et informel doivent obéir à des principes pertinents et tenir compte des besoins et des contextes nationaux, régionaux et locaux mais aussi sectoriels.

4.1.3. Il est nécessaire de faire en sorte que les citoyens, quels que soient leur catégorie d'âge et leur niveau de qualification, aient la possibilité d'en bénéficier. À cette fin, il peut s'avérer nécessaire que le secteur à but non lucratif, les pouvoirs publics et d'autres parties prenantes œuvrent davantage ensemble, notamment sur les questions de financement et de validation.

4.1.4. Les citoyens devraient être informés des avantages supplémentaires qu'apporte une participation durable aux activités des organisations de bénévoles. Même une brève période d'engagement bénévole peut avoir des effets importants sur le plan du développement des compétences et d'une employabilité accrue.

⁽⁴⁾ Voir l'avis sur le thème «Intégration des femmes migrantes sur le marché du travail» (JO C 242 du 23.7.2015, p. 9).

4.1.5. Il est indispensable de s'adresser aux citoyens de manière coordonnée et de leur fournir les informations pertinentes sur les avantages, les possibilités et les mécanismes de vérification des compétences. Nous recommandons aux États membres de développer les institutions qui fournissent des instructions et conseils en ce sens et d'associer à cette action, notamment, les services de l'emploi mais aussi les centres d'information pour la jeunesse, les institutions éducatives, les employeurs, les organisations syndicales, les centres de conseil en matière de carrière, les organisations de volontaires, celles de jeunesse et les pouvoirs publics.

4.1.6. Les activités de conseil dans le cadre du processus de validation jouent un rôle essentiel et utile, notamment pour les jeunes, et ce, à tous les niveaux, de l'identification à la certification. Elles devraient:

- aider les personnes à mettre en évidence leurs besoins et déterminer leur motivation afin de participer au processus,
- instaurer un environnement sûr et propice à l'établissement d'une relation de confiance avec le conseiller, c'est-à-dire pas trop institutionnalisé, afin qu'elles se sentent à l'aise,
- intégrer de manière adéquate les informations relatives à la certification en tant que méthode reconnue centrée sur le participant à des cours de formation en utilisant les structures d'information et de consultation, c'est-à-dire montrer que la certification constitue une voie possible tout en évitant dans le même temps de susciter des attentes irréalistes.

4.2. *Coordination des parties prenantes*

4.2.1. Selon le Conseil, *les États membres devraient promouvoir la coordination et la participation de toutes les parties intéressées dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des éléments et des principes de validation. Pour encourager la participation à ce processus:*

- *les employeurs, les organisations de jeunesse et les organisations de la société civile devraient favoriser et faciliter l'identification des acquis d'apprentissage constitués au travail ou lors d'activités bénévoles et la production des documents qui en attestent, à l'aide des instruments appropriés de transparence de l'Union, tels que ceux mis au point dans le cadre d'Europass et de Youthpass,*
- *les prestataires de services d'enseignement et de formation devraient faciliter l'accès à l'enseignement et à la formation formels sur la base des acquis non formels et informels et, le cas échéant, accorder si possible des dispenses et/ou des crédits pour les acquis d'apprentissage pertinents constitués de cette manière.*

4.2.2. Le CESE estime donc qu'il importe de soutenir l'ensemble des parties prenantes, notamment les partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile, afin qu'ils soient conscients des avantages qu'apporte la validation et qu'ils puissent participer activement à la mise au point des cadres nationaux de certification et à la définition des qualifications professionnelles. Il peut s'avérer difficile d'œuvrer à un «véritable» changement dans le cadre de la délimitation des parties prenantes, notamment dans les États membres qui ne considèrent pas cette question comme une priorité, ou lorsque l'approche de la société envers la validation de l'apprentissage non formel ou informel ne bénéficie pas réellement d'un soutien national. Il serait utile de fournir une plate-forme pour soutenir ceux qui ont déjà progressé dans ce domaine (par exemple grâce à des projets pilotes) dans les efforts qu'ils déploient à l'échelon national.

4.3. *La validation, les cadres nationaux et les systèmes de certification*

4.3.1. Les États membres devraient donner aux individus la possibilité d'obtenir une qualification complète ou, le cas échéant, partielle, sur la base d'expériences d'apprentissage non formelles et informelles validées. Ils devraient veiller à ce que les modalités de validation soient liées aux cadres de certification nationaux et conformes au cadre européen des certifications et que soit garantie l'existence de synergies entre les modalités de validation et les systèmes de crédits applicables au système d'enseignement et de formation formel, tels que l'ECTS et l'ECVET.

4.3.2. Il conviendrait d'associer autant que possible, entre autres, les partenaires sociaux et les autres organisations de la société civile organisée à l'élaboration des classifications nationales des qualifications et de les y encourager dûment. L'expérience de certains États membres montre que pour mettre en œuvre des procédures de validation à l'échelon sectoriel, il est nécessaire d'instituer des commissions et des unités pour les compétences du secteur concerné et de bien choisir les personnes qui les composent. Dans les domaines ainsi définis, il est alors possible de procéder de manière adéquate à l'élaboration des normes nationales pour les différents métiers et qualifications professionnelles.

4.4. *Garantir la qualité de la validation*

4.4.1. Les États membres devraient garantir qu'il existe, à l'appui de méthodes et d'outils d'évaluation fiables, valables et crédibles, des mesures d'assurance de la qualité transparentes, conformes aux cadres pour l'assurance qualité déjà en place. Il s'agit avant tout d'une législation adéquate, c'est-à-dire d'un cadre réglementaire pour la validation et les garanties liées à l'octroi de la certification conformément aux cadres nationaux de certification qui découlent du cadre européen des certifications.

4.4.2. Pour le CESE, cet impératif implique qu'il convient d'assurer l'équivalence des certificats obtenus à la suite d'un enseignement formel et non formel ou d'un apprentissage informel. Cette nécessité pose des exigences très élevées s'agissant de la qualité des procédures de validation, qu'il convient de soutenir aussi sur le plan financier, par exemple grâce au Fonds social européen.

4.5. *La validation par les établissements d'enseignement*

4.5.1. Les établissements d'enseignement jouent un rôle essentiel dans le processus de validation. Le Conseil recommande que les prestataires de services d'enseignement et de formation facilitent l'accès à l'enseignement et à la formation formels sur la base des acquis non formels et informels et, le cas échéant, accordent si possible des dispenses et/ou des crédits pour les acquis d'apprentissage pertinents constitués de cette manière.

4.5.2. Le CESE appelle les milieux universitaires à soutenir davantage la validation des compétences et des savoirs acquis de manière non formelle. À cet égard, l'Irlande peut constituer un bon exemple. Sa stratégie nationale pour l'enseignement supérieur à l'horizon 2030 soutient la mission civique de l'enseignement supérieur et la «participation de la société au sens large» comme «l'un des trois principaux rôles interconnectés de l'enseignement supérieur». Elle la définit comme «la coopération avec les entreprises, la société civile, les politiques publiques, la vie artistique, culturelle et sportive, avec d'autres prestataires d'enseignement au sein de la communauté et de la région, et elle prévoit de mettre sans cesse davantage l'accent sur l'engagement international⁽⁵⁾».

4.5.3. Il va de soi que les milieux universitaires ne sont pas les seuls aptes à valider les acquis de l'apprentissage non formel et informel. Ainsi, à Malte, par exemple, le certificat et profil de l'enseignement secondaire, présenté en septembre 2010, valide toutes les formes d'apprentissage au cours des cinq années d'études de l'enseignement secondaire. L'éducation, qu'elle soit formelle ou non, permet d'obtenir des crédits qui encouragent les étudiants à poursuivre et à pousser plus avant leur formation.

4.6. *Validation en lien avec le marché du travail*

4.6.1. La recommandation du Conseil souligne l'importance que revêt la validation sur le lieu de travail et recommande dès lors que les États membres incitent toutes les parties prenantes concernées, telles que les employeurs, les syndicats, les chambres de l'industrie, du commerce et de l'artisanat et les organismes nationaux intervenant dans le processus de reconnaissance des qualifications professionnelles à y prendre part. En outre, les employeurs sont invités à favoriser et faciliter l'identification des acquis d'apprentissage constitués au travail et la production des documents qui en attestent.

4.6.2. La validation de l'apprentissage non formel et informel peut s'inscrire dans le cadre des conventions collectives (comme c'est le cas aux Pays-Bas), selon une démarche qui constitue un excellent exemple des possibilités offertes aux travailleurs d'accéder à cette validation et contribue à une gestion efficace des ressources humaines dans les entreprises. Les employeurs devraient être activement associés à l'évaluation de connaissances, des aptitudes et des compétences, aussi bien sur le lieu de travail que lors de la mise au point de l'éducation et de la formation, accroissant ainsi la valeur de cette validation et contribuant à susciter une confiance accrue à son égard.

4.6.3. La négociation collective et le dialogue social entre les syndicats et les employeurs peuvent tenir une place importante dans le processus de validation de l'éducation non formelle et de l'apprentissage tout au long de la vie. La Fédération européenne des métallurgistes (FEM) en apporte une illustration concrète à l'échelle de toute l'Europe, puisqu'elle œuvre à la validation de l'apprentissage non formel, en ce qu'il constitue un apport important au débat sur l'employabilité et les instruments qui la favorisent.

(⁵) Voir: "National Strategy for Higher Education to 2030" (Stratégie nationale pour l'enseignement supérieur jusqu'en 2030), www.heai.ie.

4.6.4. Dans certains États, les militants syndicaux endossent de plus en plus souvent un nouveau rôle, lorsqu'ils fournissent des services de conseil durant leurs heures de travail et qu'ils négocient avec les employeurs sur le libre accès à des possibilités de formation sur le lieu de travail. En Autriche, au Danemark, en Finlande, en Norvège, en Suède et au Royaume-Uni, les représentants syndicaux font office d'«ambassadeurs de l'apprentissage», qui encouragent les travailleurs à poursuivre leur apprentissage et à continuer à combler leurs lacunes dans leurs compétences, tout en conseillant les entreprises sur leurs besoins en formation ⁽⁶⁾.

4.6.5. Étant donné que les employeurs qui embauchent de nouveaux travailleurs jeunes n'ayant guère ou pas du tout d'expérience professionnelle apprécient fortement que ces derniers aient participé aux activités d'organisations de jeunesse, il conviendrait d'encourager cette participation comme l'une des mesures pour aider les jeunes lors de la transition de l'école vers le monde du travail ⁽⁷⁾.

4.6.6. En outre, il convient de fournir à toutes les personnes intéressées par une validation de meilleurs services d'orientation et d'accompagnement, de manière à ce qu'elles soient en mesure, lorsqu'elles postulent pour un emploi, de présenter efficacement les aptitudes et compétences qu'elles ont acquises de manière non formelle et informelle, et de mieux comprendre la manière dont ces compétences peuvent être mises à profit dans leur travail et contribuer à la réalisation des tâches spécifiques qui y sont liées. Il s'agit d'un processus auquel les prestataires de services de conseil professionnel, les conseillers dans les écoles et les universités, le secteur de la jeunesse et les services de l'emploi, ou encore les employeurs et les organisations internationales, sont susceptibles d'apporter une contribution. À cet égard, l'on pourrait aussi aider les jeunes en leur fournissant des informations et de «bons tuyaux».

4.7. La validation dans le secteur bénévole

4.7.1. Dans sa recommandation, le Conseil souligne qu'il importe d'associer activement le secteur associatif aux processus de validation; les organisations de jeunesse et les organisations de la société civile devraient favoriser et faciliter l'identification des acquis d'apprentissage constitués au travail ou lors d'activités bénévoles et la production des documents qui en attestent, à l'aide des instruments appropriés de validation pour garantir la transparence, tels que ceux mis au point dans le cadre d'Europass et de Youthpass.

4.7.2. Les citoyens devraient être davantage conscients de la valeur qu'attachent les employeurs aux aptitudes et compétences acquises de manière non formelle ou informelle, par exemple dans le cadre d'activités bénévoles. Cette observation vaut tout particulièrement pour les personnes ne disposant que d'un faible niveau d'études, qui sont souvent moins conscientes de la valeur que revêt ce type d'activités aux yeux des employeurs et sont aussi moins formées à la manière de présenter ces compétences.

4.7.3. Dans un contexte de chômage élevé des jeunes, il est judicieux de favoriser les possibilités d'interaction mutuelle entre les agences d'emploi privées et publiques, les organisations bénévoles, notamment celles qui s'adressent à la jeunesse, et les employeurs. Cette action peut servir de moyen pour renforcer la visibilité de l'éducation non formelle au sein des organisations de bénévoles et de sensibiliser davantage à l'importance et à la valeur qu'elle revêt; elle est également susceptible de renforcer la confiance mutuelle.

4.7.4. Il convient de soutenir le développement de programmes d'évaluation et d'éducation au sein des organisations bénévoles, car leur existence est liée à un niveau déclaré supérieur de développement des compétences. Dans ce contexte, il convient également de rappeler la très grande diversité des activités des organisations bénévoles et donc des critères au moyen desquels elles évaluent les compétences développées grâce à leurs activités. À cet égard, il est nécessaire d'encourager une convergence accrue dans le domaine du bénévolat en ce qui concerne la terminologie et les méthodes d'évaluation. Le rapprochement de ces critères pourrait par exemple contribuer à ce que davantage de bénévoles prennent conscience des aptitudes qu'ils développent en participant à un service bénévole au profit de la société.

4.8. Outils de validation

4.8.1. La recommandation du Conseil met l'accent sur l'importance que revêtent, pour garantir la transparence, les instruments européens communs de reconnaissance que sont le cadre Europass et le Youthpass. Les États membres devraient garantir l'existence de synergies entre les modalités de validation et les systèmes de crédits applicables au système d'enseignement et de formation formel, tels que l'ECTS et l'ECVET.

⁽⁶⁾ Voir: «Apprendre en travaillant. Apprendre en contexte professionnel: exemples de réussite en Europe», Cedefop, 2012, p. 59.

⁽⁷⁾ http://issuu.com/yomag/docs/reportnfe_print

4.8.2. Les savoirs et aptitudes acquis par la participation à des organisations de la société civile ont aussi une valeur sur le marché du travail mais ils ne sont souvent ni documentés ni suffisamment mis en évidence. C'est pourquoi il convient de soutenir le développement et l'utilisation des instruments d'autoévaluation qui aident la personne à déterminer et à décrire les résultats de son apprentissage en partant de l'expérience engrangée au sein d'organisations de la société civile. Par exemple, la création d'un portefeuille personnel des compétences peut offrir une valeur ajoutée pour les personnes lorsqu'elles poursuivent leur formation et souhaitent réaliser leurs aspirations dans la vie professionnelle.

4.8.3. Les certificats et les portefeuilles constituent un élément important de la validation des compétences et des qualifications obtenues de manière non formelle. Les prestataires d'éducation non formelle devraient s'efforcer de fournir des certificats ou des documents où l'on décrirait en détail la nature et les acquis de la participation à leurs activités éducatives et de faire comprendre aux citoyens pourquoi cette participation s'avère précieuse. Il s'agit avant tout de la valeur que représentent ces documents du point de vue de la formation (mieux informer les personnes sur les aptitudes et capacités qu'elles ont acquises au sein d'organisations de la société civile, ainsi que sur la manière de mettre à profit ces aptitudes lors de la recherche d'un emploi ou de la poursuite d'une formation), plutôt que dans une optique d'attestation d'une réussite.

4.8.4. Par le passé, le CESE s'est déjà exprimé en faveur de la création du passeport européen des compétences, puis de l'instrument «Europass Experience». Il est dès lors déçu que la Commission européenne ait suspendu la mise en place de ce dernier.

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Accroître les performances des systèmes nationaux de formation en alternance»

(avis d'initiative)

(2016/C 013/10)

Rapporteuse: M^{me} Dorthe ANDERSEN

Le 19 février 2015, le Comité économique et social européen a décidé, conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Accroître les performances des systèmes nationaux de formation en alternance»

(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 1^{er} septembre 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre 2015), le Comité économique et social européen (CESE) a adopté le présent avis par 206 voix pour, 1 voix contre et 8 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Les jeunes Européens ont été durement frappés par la crise dans plusieurs États membres, et le coût humain, social et économique est considérable; toutefois, l'existence d'un taux de chômage élevé des jeunes n'est pas nouvelle et est révélatrice d'un certain nombre de problèmes structurels qui rendent difficile le passage de l'école à la vie professionnelle.

1.2 Le bon fonctionnement des systèmes d'enseignement et de formation professionnels (EFP) fondés sur l'alternance contribue à la hausse de l'emploi des jeunes et peut faciliter le passage de l'école à la vie professionnelle pour les jeunes hommes et femmes, y compris ceux et celles qui sont issus de milieux défavorisés.

1.3 Le CESE souligne qu'il n'existe pas de «modèle optimal unique» en la matière, l'objectif étant de favoriser une formation en alternance efficace et de haute qualité.

1.4 Au niveau européen

1.4.1 De l'avis du CESE, il est nécessaire de disposer d'un outil d'évaluation de la qualité qui rende compte des progrès et des effets des réformes entreprises par les États membres dans le but d'améliorer les performances des systèmes d'EFP et de formation en alternance.

1.4.2 Le CESE recommande que la Commission — avec les partenaires concernés — élabore des outils qui permettent de suivre et de recueillir des données, d'évaluer les démarches concluantes dans les États membres, ainsi que de recenser les éléments clés qui participent au succès des systèmes de formation en alternance. L'objectif est de mesurer et d'évaluer l'efficacité des systèmes de formation, de garantir leur qualité et de mettre en avant la corrélation entre formation en alternance et emploi.

1.4.3 Les aptitudes et qualifications professionnelles de haute qualité et adaptées au marché du travail constitueront aussi, à l'avenir, une composante essentielle des marchés du travail et de la compétitivité européenne. Par conséquent, le CESE propose de définir un objectif européen en matière d'EFP et de formation en alternance, permettant d'ouvrir la voie à de meilleures perspectives d'emploi pour les jeunes. Cet objectif pourrait s'inscrire dans une nouvelle stratégie Europe 2020, et le CESE invite donc la Commission à examiner les options à cette fin.

1.4.4 De l'avis du CESE, la définition d'un objectif européen en matière d'EFP et la collecte de données pourraient contribuer à mettre les États membres sur la bonne voie afin qu'ils améliorent leurs niveaux de formation et que les jeunes bénéficient d'une bonne expérience dans le système éducatif et se dotent des compétences que requiert le marché du travail.

1.5 Au niveau des États membres et des partenaires sociaux

1.5.1 Le CESE recommande aux États membres qui ne disposent pas de systèmes de formation en alternance d'étudier les coûts induits par l'élaboration de tels systèmes par rapport aux compensations et aux avantages qu'elle pourrait offrir pour la compétitivité des entreprises et les perspectives d'emploi des jeunes.

1.5.2 Le CESE souligne l'importance que revêtent les partenariats entre les écoles, les centres de formation, les syndicats et le monde des entreprises. Les partenaires sociaux jouent un rôle déterminant, à tous les stades, pour le bon fonctionnement des systèmes de formation en alternance, qu'il s'agisse de la conception, de la mise en œuvre, du suivi, de l'évaluation, etc. Renforcer le dialogue social et en faire un meilleur usage à tous les niveaux peut être un instrument efficace pour améliorer la qualité des systèmes de formation en alternance et accroître leur attrait.

1.5.3 Le CESE invite les États membres à mettre en place ou à réexaminer de façon systématique le développement professionnel des enseignants, des tuteurs et des formateurs en EFP et, en particulier, des formateurs en entreprise, ces derniers assumant une fonction essentielle pour améliorer les performances des systèmes de formation en alternance.

1.5.4 Le CESE souligne l'importance du rôle des employeurs et estime que ces derniers, y compris les petites et moyennes entreprises (PME), s'engageront davantage dans les programmes d'apprentissage s'ils répondent réellement à leurs besoins et que de bonnes relations sont établies avec les établissements scolaires. Dans les années à venir, l'attention devrait se concentrer sur la mise en place de systèmes de formation en alternance permettant une participation des employeurs qui soit satisfaisante du point de vue de l'efficacité rapportée à leur coût et qui leur offrent la possibilité de s'impliquer davantage.

1.5.5 Le CESE recommande que les partenaires sociaux européens poursuivent leurs travaux dans ce domaine dans le cadre de leur programme de travail autonome.

2. Introduction — Le contexte européen

2.1 La crise économique en Europe a durement frappé les jeunes: 4,5 millions de jeunes âgés de 15 à 24 ans sont sans emploi ⁽¹⁾ et même si l'existence d'un taux de chômage élevé dans certains pays de l'Union européenne n'est pas nouvelle, la crise n'a fait qu'accentuer le phénomène. Le taux de chômage des jeunes dans l'Union européenne est plus de deux fois supérieur à celui des adultes — 20,9 % contre 9,8 %. Quelque 7 millions de jeunes Européens ne travaillent pas et ne suivent ni études ni formation ⁽²⁾ (les «NEET»). Étant donné la faiblesse des perspectives économiques à court terme, le chômage des jeunes a atteint des niveaux extrêmes dans certains États membres et induit un coût humain, social et économique considérable.

2.2 Le taux de chômage des jeunes était déjà supérieur à celui des adultes avant la crise. Ce constat suggère qu'il s'agit d'un problème structurel, où l'enjeu consiste à améliorer la cohérence entre les systèmes d'éducation et de formation et le marché du travail. Un autre argument qui plaide en ce sens est que, dans de nombreux pays, le taux de chômage des jeunes est élevé alors que, dans le même temps, les employeurs éprouvent des difficultés à trouver des travailleurs présentant les compétences requises.

2.3 Étant donné la situation, il est nécessaire de mettre en place une nouvelle approche qui améliore les fondements de l'emploi et de la croissance en vue de développer des aptitudes et qualifications professionnelles de haute qualité et adaptées au marché du travail, ainsi que d'assurer le bon fonctionnement des marchés du travail.

2.4 Il existe toutefois de grandes différences entre les États membres de l'Union européenne comme entre leurs expériences respectives pour ce qui est du succès rencontré dans l'insertion des jeunes sur le marché du travail.

⁽¹⁾ Eurostat, Faits et chiffres: chômage des jeunes (mars 2015).

⁽²⁾ Eurostat [tesem150], 2014.

2.5 Dans de nombreux pays, les personnes ayant suivi une formation professionnelle constituent la catégorie la plus nombreuse parmi les travailleurs du secteur privé, mais la formation professionnelle joue également un rôle crucial dans certaines branches du secteur public. Aujourd'hui, environ la moitié des élèves du second cycle du secondaire dans toute l'Europe suit un programme d'EFP et environ un quart d'entre eux reçoit une formation en alternance (école et formation par le travail) ⁽³⁾. Toutefois, les principaux défis à relever consistent à renforcer l'attrait de l'EFP en améliorant sa qualité et sa pertinence.

2.6 Le CESE a souligné à de nombreuses reprises, dans des avis antérieurs ⁽⁴⁾, l'importance de créer des conditions favorables pour les jeunes, afin de faciliter le passage de la formation à l'emploi en stimulant l'offre d'apprentissage et, en particulier, le recours à des systèmes de formation en alternance, dans le cadre d'un EFP de haute qualité.

2.7 Le CESE estime qu'il importe de maintenir la dynamique dans ce domaine et de garantir que chaque État membre adapte, en collaboration avec les partenaires sociaux, ses systèmes d'EFP en y incorporant des filières de formation en alternance.

3. Comprendre les définitions — Les systèmes de formation en alternance en Europe

3.1 Le présent avis porte sur les systèmes de formation en alternance au sein de l'EFP. La «formation en alternance» est un terme générique qui couvre différents modèles nationaux. Selon le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop), la formation en alternance désigne l'enseignement ou la formation combinant des périodes effectuées dans un établissement d'enseignement ou un centre de formation et sur un lieu de travail. La notion d'alternance concerne les filières d'apprentissage (établissements d'enseignement/centres d'EFP et entreprises de formation qui se partagent la responsabilité de fournir une formation théorique et pratique) ainsi que les acteurs (publics et privés).

3.2 Tous les États membres disposent de systèmes qui comprennent une part de formation par le travail. Toutefois, leur qualité, leurs résultats et leur ampleur sont variables ⁽⁵⁾. Par exemple, combien de temps l'apprenant passe-t-il sur le lieu de travail? L'apprenant et l'employeur signent-ils un contrat? L'apprenant est-il rémunéré? Quel est le rôle des partenaires sociaux?

3.3 Il n'existe pas de modèle unique ou «optimal» et la mise en place d'un système de formation en alternance dépend de nombreux éléments liés aux contextes économiques et sociaux.

3.4 À l'heure actuelle, il existe trois grandes filières d'EFP.

— L'apprentissage combine et alterne un enseignement dispensé à l'école et une formation assurée en entreprise et conduit à une qualification reconnue au niveau national. En général, une relation contractuelle existe entre l'employeur et l'apprenti, lequel est rémunéré (c'est le cas, par exemple, en Allemagne, en Autriche et au Danemark).

— L'EFP dispensé à l'école, assorti d'une formation en milieu professionnel. Cette formule prévoit de courtes périodes de formation dans un contexte professionnel (par exemple stages de formation et stages de travail) qui constituent un élément obligatoire ou facultatif de programmes d'EFP, et débouche sur des qualifications formelles.

— Les programmes scolaires.

3.5 Le fil conducteur est le lien étroit avec le lieu de travail et les synergies qui doivent se développer entre l'élève, la base théorique, l'apprentissage pratique et le développement sur le lieu de travail.

⁽³⁾ Commission européenne, rapport sur l'éducation et la formation, novembre 2014.

⁽⁴⁾ À titre d'exemple, on citera:

— avis du CESE sur le thème «Enseignement et formation professionnels postsecondaires en tant qu'alternative attractive à l'enseignement supérieur» (JO C 68 du 6.3.2012, p. 1);

— avis du CESE sur la «Proposition de recommandation du Conseil relative à un cadre de qualité pour les stages» (JO C 214 du 8.7.2014, p. 36);

— avis du CESE sur le thème «Employabilité des jeunes — Mise en adéquation de la formation avec les besoins des industries en période d'austérité» (JO C 311 du 12.9.2014, p. 7);

— avis du CESE sur les «Mesures en faveur de l'emploi des jeunes — Meilleures pratiques» (JO C 424 du 26.11.2014, p. 1).

⁽⁵⁾ Parlement européen, «La formation en alternance — Un pont au-dessus des eaux troubles?», juin 2014.

4. Le contexte politique européen

4.1 Les participants au Conseil européen des 27 et 28 juin 2013⁽⁶⁾ sont convenus d'une nouvelle stratégie de lutte contre le chômage des jeunes, qui comporte notamment l'objectif de promouvoir «les apprentissages de haute qualité et l'apprentissage en milieu professionnel». Des recommandations spécifiquement nationales ont été adressées à 22 États membres pour les inciter à adapter leurs systèmes d'enseignement et de formation professionnels, notamment en renforçant la composante de formation par le travail en milieu professionnel et en offrant des stages de qualité pour les jeunes.

4.2 Au niveau de l'Union européenne, une série de mesures a été prise. C'est ainsi qu'une garantie pour la jeunesse a été adoptée, que des fonds du Fonds social européen (FSE) pour le développement de l'apprentissage ont été alloués au niveau national, y compris pour la formation en alternance, et qu'une Alliance européenne pour l'apprentissage a été mise en place, pour ne citer que ces exemples.

4.3 De même, dans leur cadre d'action sur l'emploi des jeunes de juin 2013⁽⁷⁾, les partenaires sociaux européens ont insisté sur l'importance que revêtent les modèles d'apprentissage par le travail, tels que les systèmes de formation en alternance.

4.4 La présidence lettone a approuvé cinq objectifs à atteindre dans le cadre du réexamen du communiqué de Bruges. Le premier de ces objectifs consistera à promouvoir la formation par le travail en accordant une attention particulière aux systèmes de formation par l'apprentissage⁽⁸⁾.

5. La formation en alternance: un moyen de jeter des ponts en direction de la vie professionnelle

5.1 Des analyses, effectuées notamment par le Cedefop et la Commission européenne, indiquent l'existence d'un lien positif entre les systèmes d'EFP basés sur la formation en alternance et l'emploi des jeunes⁽⁹⁾.

5.2 L'expérience acquise et les chiffres sont clairs et parlants. Les pays disposant de systèmes de formation professionnelle adaptés et attrayants, qui reposent sur les principes de l'alternance, obtiennent de meilleurs résultats quand il s'agit d'intégrer les jeunes sur le marché du travail. Certains pays, comme l'Autriche, offrent également de bons exemples de possibilités de formation pour les jeunes défavorisés, telles que l'assistance à l'emploi ou un filet de sécurité pour les apprentis.

5.3 Un système de formation en alternance efficace fournit aux jeunes une première expérience professionnelle et les rend ainsi plus attrayants pour les entreprises et les futurs employeurs. En Allemagne, plus de deux tiers des apprentis restent chez le même employeur une fois leur apprentissage terminé⁽¹⁰⁾. Au Danemark, les statistiques⁽¹¹⁾ montrent que les diplômés de l'EFP figurent parmi ceux qui retrouvent le plus vite un emploi après un licenciement et que nombre d'entre eux fondent leur propre entreprise.

5.4 Toutefois, nombre de jeunes et de parents jugent que l'EFP et l'apprentissage sont moins attrayants que les études universitaires ou les perçoivent comme des filières menant exclusivement à des emplois ouvriers traditionnels. Ils oublient la «connaissance compétitive» qui peut être acquise dans le cadre de la formation en alternance, connaissance qui permet aux jeunes de ne pas se limiter à une seule et unique possibilité de carrière et de jouir d'un bagage compétitif qui peut encore être étoffé par la suite.

5.5 Il convient d'envisager l'intégration, dans la stratégie Europe 2020 révisée, d'un objectif européen concernant la part des apprenants de l'EFP et de la formation en alternance, ce qui permettrait d'attirer l'attention sur la forte employabilité et le caractère inclusif de la formation en alternance et des apprentissages.

5.6 Cet objectif doit être ambitieux, car des éléments probants montrent un lien positif avec l'emploi, et il doit tenir compte des futures demandes du marché en matière de travailleurs qualifiés dotés d'aptitudes intermédiaires.

⁽⁶⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-EXT-1/fr/pdf>

⁽⁷⁾ https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/201306_Framework_of_Actions_Youth_Employment_1.pdf

⁽⁸⁾ Conclusions de la présidence, Riga, le 22 juin 2015.

⁽⁹⁾ Par exemple *The labour market outcomes of VET in Europe* (Les effets de l'enseignement et de la formation professionnels sur le marché du travail en Europe), Cedefop (2013); «Education and training Monitor» (Suivi de l'éducation et de la formation 2014», Commission européenne; *Learning for Jobs, reviews of VET* (Apprendre pour le monde du travail, examen des politiques d'EFP), OCDE (2010).

⁽¹⁰⁾ Germany Trade & Invest, Chambre de commerce et d'industrie allemande (DIHK), ministère fédéral de l'éducation et de la recherche, Institut de recherche sur l'emploi (IAB), Office statistique fédéral, 2013.

⁽¹¹⁾ <http://www.da.dk/bilag/AMR09,Arbejdsmarkedsrapport 2009.pdf>

5.7 Les établissements d'enseignement, les centres de formation, les entreprises, les partenaires sociaux et les responsables politiques doivent unir leurs efforts pour améliorer l'image et l'attrait de ce type de formation. Les écoles et les centres de formation d'EFP doivent s'adapter davantage à l'évolution des besoins du marché du travail et de l'économie. Il y a lieu d'encourager les concours de qualifications et les figures susceptibles de constituer des modèles afin de mettre en valeur les compétences ou les écoles et d'inspirer les jeunes femmes et les jeunes hommes. Pour renforcer l'attrait de ces types de formation, il conviendrait de mettre en place des passerelles vers l'enseignement supérieur, pour éviter que les apprenants et les parents ne perçoivent les apprentissages comme une voie sans issue, ou d'améliorer les programmes de mobilité au sein de l'Union européenne tels qu'Erasmus+.

5.8 Une orientation professionnelle et des services de conseil qui se situent à un stade précoce et soient de qualité sont essentiels pour améliorer la compréhension et l'image des systèmes de formation en alternance.

5.9 Les enseignants contribuent également à renforcer l'attrait des systèmes de formation en alternance et ont une influence directe sur la manière dont les jeunes perçoivent l'EFP. Devenir enseignant d'EFP doit aussi être considéré comme une perspective séduisante. Une solution consisterait à garantir la mise à jour continue des compétences professionnelles et pédagogiques des enseignants d'EFP, ainsi qu'à améliorer la coopération entre les établissements scolaires et les entreprises afin que les professeurs aient connaissance des exigences des entreprises, des pratiques de travail actuelles, des nouvelles technologies, etc.

5.10 Dans un système de formation en alternance, la présence d'un personnel qualifié et motivé agissant en tant que tuteur ou formateur au sein de l'entreprise doit être une exigence de base du point de vue de l'assurance de qualité. La responsabilité des formateurs au sein des entreprises doit faire l'objet d'une plus grande attention. Il est possible d'améliorer la qualité de l'apprentissage par le travail grâce à des descriptions plus claires et détaillées des compétences à atteindre.

6. Contrôle et évaluation continus fondés sur des éléments concrets en matière de systèmes et de politiques d'enseignement et de formation professionnels

6.1 Il existe déjà un certain nombre d'études qui indiquent que les systèmes de formation en alternance allemand, autrichien et suisse, par exemple, fonctionnent bien, c'est-à-dire qu'ils donnent aux jeunes une formation adéquate et les moyens d'entrer dans la vie active dans de bonnes conditions. Toutefois, il n'existe pas de «modèle optimal unique» de formation en alternance, l'objectif étant de déterminer quelles structures et quelles pratiques fonctionnent bien.

6.2 Des informations plus transparentes sur les causes/contenus/résultats pourraient contribuer à recenser les caractéristiques essentielles qui déterminent le succès de systèmes de formation en alternance. Il serait utile de recourir davantage aux données sur l'employabilité des diplômés de l'EFP recueillies par la plupart des États membres et par le Cedefop, afin d'améliorer les systèmes, y compris celui de la formation en alternance.

6.3 La part d'«apprentissage par le travail», par exemple, pourrait servir de variable pour l'indice d'employabilité de l'Union européenne. Un indice européen pour la formation en alternance pourrait mettre en lumière la corrélation entre ce genre de systèmes et l'emploi des jeunes. Les données pour une évaluation comparative de ce type pourraient être collectées sur une base annuelle grâce à l'enquête sur les forces de travail.

6.4 En coopération avec le Cedefop, Eurostat (via l'Eurobaromètre) pourrait réaliser une étude plus systématique sur les jeunes qui ont bénéficié d'un enseignement professionnel et ont acquis les compétences recherchées, et aussi examiner si la formation en alternance en entreprise a contribué à leur procurer ces qualifications.

6.5 Il pourrait être utile de récolter des données comparables de niveau national pour pouvoir évaluer les performances des différents pays en ce qui concerne la mise en œuvre et les résultats des différents systèmes de formation en alternance en Europe. Le Cedefop, Eurostat et la Commission procèdent déjà à la collecte des données dans le cadre de la stratégie pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation (ET2020) et de celle de Copenhague, mais l'Union européenne a besoin d'un instrument cohérent qui rende compte tant des progrès que des effets des réformes en cours dans de nombreux États membres visant à améliorer l'efficacité et la qualité des systèmes nationaux d'EFP.

Le CESE propose qu'un tel outil d'évaluation de la qualité aborde au moins les questions suivantes:

— Dans quelle mesure la formation en alternance induit-elle une augmentation de l'emploi et pourquoi?

- La formation en alternance entraîne-t-elle une baisse des frictions sur le marché du travail, par exemple sous la forme d'un raccourcissement des périodes de chômage et d'une meilleure adéquation entre l'offre et la demande?
- Comment la formation en alternance peut-elle conduire à un accroissement de la mobilité, tant au sein d'un même secteur que de l'un à l'autre?

6.6 Une série chronologique de paramètres relativement simples pourrait servir de tremplin pour des analyses plus qualitatives et il serait en outre possible de l'utiliser afin de suivre l'évolution de chaque pays dans ses efforts pour adapter les systèmes d'EPF aux principes et aux avantages de la formation en alternance. Une plateforme de données de ce type pourrait aussi alimenter les travaux de l'Alliance européenne pour l'apprentissage, ainsi que ceux relatifs au cadre européen de référence pour l'assurance de la qualité dans l'enseignement et la formation professionnels (CERAQ).

7. Améliorer les performances des systèmes nationaux de formation en alternance et y associer les entreprises

7.1 De nombreux défis ne sont toujours pas pris au sérieux, par exemple en ce qui concerne la qualité de la formation et sa pertinence par rapport au monde professionnel.

7.2 L'apprentissage joue un rôle important pour combler les besoins des entreprises en matière de compétences, tout en aidant les jeunes à entrer sur le marché du travail. Il offre aux employeurs de nombreux avantages, parmi lesquels une meilleure adéquation des compétences et de la demande grâce à la formation en interne et aux connaissances et perspectives nouvelles. Les apprentissages à part entière comportent un certain nombre de droits et d'obligations pour tous les acteurs concernés.

7.3 Les entreprises doivent considérer les jeunes comme un investissement dans leurs futures ressources humaines qualifiées et assumer la responsabilité de véritablement former ceux qui sont concernés. Toutefois, si l'on veut que lesdites entreprises, PME comprises, voient l'apprentissage comme un investissement, il y a lieu de prendre des dispositions qui leur ouvrent la possibilité de mieux s'approprier le dispositif, y compris pour ce qui est de la conception des contenus.

7.4 Certains employeurs craignent que le coût de formation d'un apprenti excède le bénéfice qui peut en être tiré, mais cette manière de voir doit être combattue. Une analyse de comparaison des coûts et des avantages qui a été effectuée en Suisse montre que la contribution productive d'un apprenti dépasse de plus de 6 000 EUR par apprentissage les dépenses engagées pour le former, y compris le salaire qui lui est versé⁽¹²⁾; d'autre part, BusinessEurope réalise actuellement une étude sur le rapport coûts/avantages de l'apprentissage.

7.5 Dans certains pays, des fonds de partage des charges ont été établis, auxquels les entreprises versent une certaine somme pour compenser les heures passées dans l'établissement d'enseignement ou les coûts de transport. C'est par exemple le cas au Danemark (*Arbejdsgivernes uddannelsesbidrag*) ou en Autriche, où les entreprises reçoivent un bonus pour les apprentis formés qui obtiennent une bonne évaluation. Dans le Land autrichien du Vorarlberg, il existe un modèle de compensation des charges, en vertu duquel les entreprises versent 0,2 pour mille de la masse salariale des apprentis dans un fonds de formation. À l'issue d'une évaluation effectuée après dix-huit mois d'apprentissage, un bonus est restitué aux entreprises méritantes.

7.6 Toutefois, ce rapport entre les coûts et les bénéfices peut différer en fonction des secteurs et des systèmes d'EPF. Il est dès lors nécessaire d'évaluer et, le cas échéant, d'adapter en permanence les dispositifs nationaux de formation, afin d'avoir l'assurance qu'ils contribuent à la compétitivité des entreprises européennes. Améliorer la comparabilité des outils d'évaluations et leur qualité peut également aider les États membres à cet égard.

7.7 Il est tout aussi crucial que l'assurance de qualité et l'évaluation de l'apprentissage et des systèmes de formation en alternance, y compris du point de vue des conditions de travail, soient de bon niveau; les partenaires sociaux peuvent également jouer un rôle à cet égard. Il importe au premier chef qu'ils soient associés à la conception des dispositions nationales relatives à la formation en alternance; de même, par le recours à des formes traditionnelles de négociation collective, ils peuvent contribuer à garantir la qualité de l'apprentissage et des autres systèmes de formation par le travail. En outre, les syndicats et les représentants syndicaux peuvent participer davantage à l'action en faveur de la formation et du bien-être des jeunes au sein des entreprises.

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽¹²⁾ Synthèse de l'EENEE, *Apprenticeship Training Can Be Profitable for Firms and Apprentices Alike* («La formation en apprentissage peut s'avérer profitable pour les entreprises comme pour les apprentis»), Stefan C. Wolter, n° 3/2012, novembre 2012, université de Berne.

Avis du Comité économique et social européen sur les «Propositions visant à lutter contre la corruption dans l'Union européenne: prise en compte des préoccupations des entreprises et de la société civile»

(avis d'initiative)

(2016/C 013/11)

Rapporteur: M. Filip HAMRO-DROTZ

Corapporteur: M. Pierre GENDRE

Le 16 octobre 2014, 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:

«Lutte contre la corruption dans l'Union européenne: prise en compte des préoccupations des entreprises et de la société civile»

La commission consultative des mutations industrielles (CCMI), chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 juillet 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 184 voix pour et 1 abstention.

1. Recommandations

1.1. L'Union européenne devrait élaborer sans délai une **stratégie quinquennale de lutte contre la corruption qui soit cohérente et globale, assortie d'un plan d'action et approuvée par les présidents** de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil européen. Les présidences de l'Union européenne et les institutions européennes devraient **s'assigner des objectifs anticorruption clairs dans leurs programmes**, ainsi que dans le cadre de la coopération interinstitutionnelle. Elles devraient adopter une stratégie tournée vers l'avenir et mettre l'accent sur les questions transversales de lutte contre la corruption au sein de l'Union et dans le cadre de ses relations extérieures, sur un soutien accru aux États membres et le renforcement de la coopération transnationale ainsi que sur l'amélioration de l'intégrité des institutions et la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. **Promouvoir la transparence et empêcher la corruption** doivent être des objectifs clés dans toutes les politiques de l'Union européenne. La stratégie devrait prendre en considération les recommandations formulées dans le présent avis.

1.1.1. **La première priorité devrait être de soutenir les États membres dans leurs efforts de mise en œuvre et d'application correcte** des instruments nationaux, internationaux et européens existants.

1.1.2. **L'examen des progrès accomplis** dans le cadre de la stratégie devrait faire partie de l'exercice du Semestre européen, et tenir compte des rapports et des enquêtes régulières anticorruption de la Commission. L'ampleur de la corruption doit également être prise en compte dans la surveillance par l'Union européenne du respect de l'État de droit dans les États membres, et traitée de manière spécifique dans le cadre de la conditionnalité des programmes d'aide économique convenus avec les États membres et les pays tiers.

1.2. La stratégie devrait reposer sur le principe fondamental d'une **coopération transnationale renforcée et inclusive**.

1.2.1. La Commission européenne et les États membres de l'Union européenne devraient **renforcer la coopération transnationale en matière de lutte contre la corruption**, dans le contexte de la stratégie européenne de sécurité intérieure renouvelée pour 2015-2020, COM(2015)185, **améliorer la coordination** entre les instances compétentes (OLAF, Eurojust, Europol, Médiateur, Cour des comptes) et **garantir une gestion efficace** du réseau européen de lutte contre la corruption. Ils devraient également **intensifier les échanges de bonnes pratiques et renforcer la coordination et la coopération entre les procureurs nationaux** dans les affaires pénales ayant une dimension transfrontière, par exemple en ce qui concerne le recouvrement et le rapatriement des avoirs d'origine criminelle.

1.2.2. Le Conseil européen a un **rôle moteur essentiel** et pourrait dynamiser la lutte contre la corruption:

— en lançant des programmes de **sensibilisation et d'éducation dans les États membres portant sur: la valeur de l'intégrité pour la société et l'économie**; la nature et l'ampleur de la corruption dans le monde politique, le pouvoir judiciaire et les administrations publiques; le rôle de la corruption dans la répression de la liberté des médias; l'étendue du crime organisé et l'érosion de la compétitivité; et en ouvrant un débat de fond sur l'avenir de la gouvernance démocratique en Europe;

- en favorisant et en proposant **un renforcement des mesures visant à prévenir la corruption**; en engageant dans ce contexte également des actions visant à faire le point sur la mise en œuvre de la convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) et à la promouvoir au sein de l'Union européenne (conformément à l'article 63 de la CNUCC et à la résolution 3/1);
- en **intensifiant les efforts d'harmonisation des législations pénales nationales**, lorsque celles-ci font obstacle à l'efficacité des enquêtes et des poursuites en justice dans les affaires de corruption. Une attention particulière devrait être accordée à l'**harmonisation des définitions de la corruption** et des conflits d'intérêts. Cet objectif pourrait être atteint de préférence au moyen de la législation de l'Union européenne ou de la «méthode ouverte de coordination» dans le but de détecter des schémas législatifs susceptibles de constituer des orientations pour les États membres;
- en adoptant dans les meilleurs délais le règlement **portant création du Parquet européen** et le nouveau règlement concernant **Eurojust**;

1.2.3. **Le sommet social tripartite** devrait, sur la base des articles 152 à 155 du TFUE, examiner comment le dialogue social, tant au niveau horizontal que sectoriel, pourrait contribuer aux efforts de prévention et de lutte contre la corruption.

1.2.4. Sur la base de l'article 11 du TFUE, il conviendrait de renforcer **la consultation et la participation de la société civile ainsi que du Comité économique et social européen et du Comité européen des régions** s'agissant de l'engagement en faveur des initiatives en matière de lutte contre la corruption.

1.2.5. Les institutions de l'Union européenne et les instances concernées devraient, en coopération avec les États membres, intensifier les actions visant à **sensibiliser le public** sur la manière dont les citoyens pourraient contribuer à la lutte contre la corruption, en mettant l'accent sur les droits et les voies de recours disponibles en vertu de la législation de l'Union européenne. Une campagne d'information visant les grands canaux médiatiques serait nécessaire, notamment afin d'indiquer clairement quelles sont les voies dont disposent les citoyens pour signaler toute suspicion de corruption et d'utilisation abusive des fonds de l'Union européenne. Elle devrait s'accompagner d'une plus grande transparence quant à la manière dont les fonds de l'Union européenne sont utilisés.

1.3. Outre des mesures législatives, l'Union européenne devrait lancer et soutenir de nouvelles mesures visant à **promouvoir l'adoption et la mise en œuvre de codes de conduite et de normes dans les entreprises en matière de respect des règles et de lutte contre la corruption, notamment les pots-de-vin**, en cohérence avec les instruments et lignes directrices sectoriels, internationaux et européens. La notion de participation transparente et inclusive de tous les acteurs concernés, notamment des salariés, doit faire partie de la mise en œuvre des codes d'éthique et des mécanismes d'alerte appropriés par chaque entreprise. Les sociétés au niveau mondial devraient être tenues de disposer d'un système opérationnel de gestion de la lutte contre la corruption, pour se voir sélectionner pour des projets bénéficiant des fonds de l'Union.

1.3.1. L'Union européenne devrait également profiter du renouvellement de sa stratégie en matière de responsabilité sociale des entreprises pour examiner, avec l'aide d'associations d'entreprises, de partenaires sociaux et du secteur du commerce, comment diffuser largement les bonnes pratiques en matière de gouvernance et d'éthique d'entreprise.

1.3.2. Le CESE accueille favorablement la récente directive sur la publication d'informations non financières, qui impose aux grandes entreprises de l'Union européenne de faire rapport sur le respect des règles et des normes éthiques. Cette directive devrait **encourager les entreprises à veiller à ce que les normes anticorruption, y compris les mécanismes d'alerte appropriés, soient respectées tout au long de leur chaîne d'approvisionnement** et que des mesures proportionnées soient également adoptées par les petites et moyennes entreprises.»

1.3.2.1. Cela concerne en particulier l'approvisionnement en ressources naturelles, lesquelles sont souvent sources de vulnérabilité par rapport à la corruption. L'Union européenne peut s'appuyer sur les bonnes pratiques dans le secteur forestier et les approches réglementaires des États-Unis en ce qui concerne les minerais issus de zones de conflit. La Commission européenne devrait, dans ce contexte, assurer une approche cohérente dans le cadre du réexamen de sa stratégie pour les matières premières. Elle devrait également collaborer avec les représentants des entreprises au niveau européen pour développer une approche logique et cohérente visant à éradiquer la corruption dans la chaîne d'approvisionnement.

1.4. La Commission européenne devrait à nouveau **revoir les directives sur les marchés publics** et, plus particulièrement, examiner comment améliorer la transparence et la solidité des procédures. Elle devrait surveiller de manière proactive la mise en œuvre par les États membres (y compris aux niveaux régional et local) des dispositions existantes relatives à la **prévention des conflits d'intérêts et du favoritisme** et fournir des orientations plus détaillées le cas échéant. Les règles en matière de marchés publics devraient couvrir toutes les entreprises quelle que soit leur origine.

1.4.1. La Commission européenne devrait garantir l'existence de canaux appropriés permettant de signaler les cas de corruption dans les procédures de marchés publics aux échelons national et local, et offrir de meilleures possibilités de recours, y compris aux acteurs autres que ceux qui sont directement concernés. L'Union européenne et les États membres doivent encourager **un niveau élevé de transparence** de ces procédures. Le fait que la passation de marchés en ligne devienne la norme est considéré comme une bonne chose. Il y a lieu de porter à la connaissance du public que les informations relatives aux processus d'appel d'offres et aux marchés attribués sont mises à disposition sur la plateforme électronique européenne TED (Tenders Electronic Daily) dans des formats aisément accessibles et analysables.

1.4.2. Les entreprises qui soumettent des offres dans le cadre de la passation de marchés publics devraient fournir des informations sur leurs propriétaires, y compris le propriétaire bénéficiaire de l'entreprise. Les grandes entreprises qui soumissionnent pour des marchés devraient **disposer d'un solide programme ou code de conduite portant sur la lutte contre la corruption** (conforme aux lignes directrices et instruments internationaux, européens et sectoriels). La divulgation d'informations devrait respecter la protection des secrets commerciaux (voir avis du CESE INT/145) et ne pas être entravée par les différences entre les législations nationales en matière de protection des données.

1.4.3. Le recours à des sanctions, la sanction ultime étant l'**exclusion des appels d'offre publics** pour une période proportionnée, ainsi que des mesures équivalentes s'appliquant aux personnes travaillant dans le secteur public, devraient être encouragés par l'Union européenne à titre de mesure de dissuasion contre la corruption. La Commission européenne, la Banque européenne d'investissement et les États membres de l'Union européenne devraient créer un système d'exclusion croisée à l'échelle de l'Union européenne pour intégrer les dispositifs d'exclusion de niveaux européen et national et veiller à ce qu'il soit interdit aux personnes corrompues de participer à des appels d'offres publics dans l'Union européenne, comme le prévoient les nouvelles directives de l'Union européenne sur la passation des marchés publics (2014/24 et 25). Les personnes travaillant dans le secteur public devraient être susceptibles de subir des conséquences équivalentes. Une telle exclusion devrait avant tout être envisagée lorsqu'une entreprise a été condamnée pour des actes répréhensibles ou a omis de **mettre en place des mesures préventives de lutte contre la corruption**. Le système devrait tenir compte des efforts des entreprises qui ont mené à bien des réformes et pris les mesures appropriées afin de prévenir les actes de corruption («autonettoyage»). Il conviendrait également d'encourager le recours aux «pactes d'intégrité» (engagements pris par les pouvoirs publics et les entreprises de respecter des normes plus élevées de transparence et d'intégrité dans la passation des marchés publics). Une attention plus rigoureuse au comportement éthique et au respect des règles dans les entreprises d'État et l'administration publique, tant au niveau national qu'au niveau régional/local est indispensable.

1.5. L'Union européenne doit **améliorer la transparence des flux financiers** sur son territoire. Le CESE se félicite de la récente législation visant à améliorer la transparence de la propriété des sociétés établie dans le cadre de la 4^e directive antiblanchiment, mais estime qu'il est **nécessaire de disposer d'informations publiques** sur les propriétaires bénéficiaires des fiducies et d'autres structures de sociétés. La transparence des flux financiers internationaux pourrait être améliorée principalement grâce à l'élaboration de rapports d'entreprises plus approfondis, qui s'appuieraient sur des lignes directrices internationales et sectorielles et la législation pertinente de l'Union européenne imposant aux entreprises multinationales de faire part de leurs données financières clés dans les pays où elles exercent leurs activités.

1.5.1. Il importe d'améliorer le **respect par les banques** de la législation de l'Union européenne en vigueur. La Commission européenne et l'Autorité bancaire européenne devraient, dans ce contexte, jouer un rôle plus actif et veiller à ce que les lacunes dans la mise en œuvre des règles dans un État membre n'affaiblissent pas l'ensemble du système. La Commission européenne devrait également faire usage de ses compétences pour harmoniser les sanctions pénales dans ce domaine afin de garantir des sanctions dissuasives adéquates dans toutes les juridictions de l'Union. Les États membres devraient également recevoir des orientations pour faire de l'**enrichissement illicite** intentionnel **par un agent public** une infraction pénale, comme le prévoit l'article 20 de la convention des Nations unies contre la corruption.»

1.6. Dans de nombreux cas, la mise au jour des actes de corruption est tributaire de la volonté des lanceurs d'alerte de se manifester, à condition que ce soit de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables. La Commission européenne devrait chercher de nouveaux moyens d'**encourager la protection des lanceurs d'alerte**, réaliser une étude de faisabilité concernant la création d'instruments au niveau de l'Union européenne, éventuellement un règlement ou une directive, en tenant compte des lignes directrices internationales et sectorielles et des résolutions pertinentes du Parlement européen. Le respect de la vie privée et des secrets d'affaires ne doit pas empêcher la divulgation de la corruption [directive 2013/36 (CRD IV)]. Des mesures de sauvegarde appropriées devraient être mises en place pour protéger les parties concernées contre la dénonciation incorrecte de dysfonctionnements.

1.7. La répartition et l'**utilisation de l'argent des contribuables européens** à travers les Fonds structurels et d'investissement de l'Union européenne (y compris le FEIS) présentent des risques d'abus, comme le montrent l'expérience et les recherches effectuées. La fraude est souvent liée à la corruption, mais les carences dans la coopération entre l'Union européenne et les autorités nationales rendent difficiles les enquêtes. L'Union européenne devrait jouer un rôle plus important dans le suivi/contrôle de l'utilisation des financements en s'appuyant sur le **principe de la non-tolérance de la corruption et de la fraude. Le Parquet européen** devrait devenir un parquet européen indépendant et efficace disposant de ressources appropriées lui permettant d'enquêter et de poursuivre non seulement les activités criminelles portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, mais aussi des infractions transfrontalières graves, notamment la corruption, comme le prévoit le traité de Lisbonne. Les capacités d'Eurojust devraient être renforcées, dans la mesure où des pays tiers qui ne sont pas couverts par le parquet européen sont parfois concernés.

1.8. L'Union européenne devrait accroître sa **participation aux efforts de lutte contre la corruption à l'échelle mondiale**. Elle devrait inclure des **dispositions fermes en matière de lutte contre la corruption dans les accords** avec les pays tiers. Il convient également de prévoir des règles strictes de conditionnalité dans les programmes de financement (préadhésion, voisinage, fonds de coopération au développement, aide extérieure, etc.) en ce qui concerne la lutte contre la corruption et sa prévention (également en vue de protéger les fonds eux-mêmes). Il importe de mettre en place de mécanismes solides permettant le suivi de la mise en œuvre et de l'efficacité.

1.8.1. Il convient également de prendre des mesures pour protéger de manière efficace, tant sur le marché intérieur qu'au niveau international, les sociétés européennes qui respectent des normes éthiques face à des concurrents de pays tiers qui ne le font pas. L'un des éléments de cette protection devrait être que «les clauses contractuelles devraient être établies de telle sorte que les risques liés au marché considéré soient répartis de manière équitable» [voir le considérant 65 du règlement MIE (UE) n° 1316/2013]. Ce principe devrait figurer dans le texte de tous les instruments de l'Union européenne en rapport avec le financement de l'Union européenne.

1.8.2. L'Union européenne devrait également intensifier ses efforts visant à **éviter que son système financier ne devienne un refuge pour l'argent sale**. Les événements survenus ces dernières années par exemple en Afrique, au Moyen-Orient et en Ukraine ont démontré l'inadéquation des approches bilatérales pour le recouvrement et le rapatriement des avoirs volés. La Commission européenne devrait jouer un rôle plus actif pour assister et coordonner la restitution des avoirs volés aux pays concernés.

1.9. **Les institutions de l'Union européenne doivent elles-mêmes veiller à constituer un exemple de transparence, d'intégrité et de bonne gouvernance** de manière à établir ainsi un modèle à suivre par les États membres. Ce n'est qu'à cette condition que les institutions européennes auront l'autorité et la crédibilité pour lancer, orienter et mettre en œuvre les mesures susmentionnées. Dans cette perspective, les institutions devraient se fixer pour **objectif de tendre vers une transparence et obligation de rendre compte maximales** du processus de prise de décision, qui comprendrait l'instauration d'un dispositif d'«empreinte législative» de la réglementation et des politiques de l'Union européenne, c'est-à-dire l'établissement et la publication en temps opportun d'un relevé des interactions entre les institutions de l'Union européenne, les États membres et les représentants d'intérêts, ainsi des dispositions législatives relatives à la notification obligatoire des activités de lobbying dans l'Union européenne.

1.9.1. L'Union européenne doit également se montrer cohérente et volontariste **en contrôlant et en prévenant les conflits d'intérêts**, dans la mesure où ils peuvent influencer la prise de décision. Des comités d'éthique indépendants ayant le pouvoir d'adresser des recommandations contraignantes et des sanctions devraient être mis en place. Le plan d'action quinquennal mentionné dans la recommandation (1) devrait également prévoir d'autres réformes qui prennent en compte les conclusions des rapports anticorruption de la Commission et de l'OLAF.

1.10. **Le CESE devrait** agir avec détermination pour contribuer à la lutte contre la corruption dans l'Union européenne:

- sensibiliser la société civile à ce phénomène dans le cadre du suivi de l'avis;
- prendre part au dialogue entre les secteurs public et privé sur la corruption, comme le souhaite la Commission;
- aborder la lutte contre la corruption et la fraude dans de nouveaux avis et envisager d'élaborer des avis complémentaires, notamment sur la corruption sectorielle;

- mettre la question à l'ordre du jour dans le cadre de la coopération avec les CES nationaux et des contacts avec les parties prenantes, ainsi que de ses activités externes;
- examiner la révision du code de bonne conduite administrative du CESE et du code de conduite de ses membres, y compris l'introduction de règles internes concernant les lanceurs d'alerte;
- promouvoir une coopération régulière avec les institutions de l'Union européenne (Conseil, Commission et Parlement européen), les agences concernées et le Comité des régions dans le domaine de la lutte contre la corruption;
- créer un groupe de suivi de la lutte contre la corruption.

2. Description de la corruption

2.1. **La corruption est généralement définie, en s'inspirant de la convention des Nations unies contre la corruption, comme un «abus de pouvoir aux fins d'un profit personnel». Le présent avis est basé sur cette définition.**

2.2. La corruption est un phénomène très répandu dans le monde entier. **Le coût de la corruption pour les contribuables européens est estimé à quelque 120 milliards d'euros par an** (non compris la fraude sur les fonds publics de l'Union européenne), ce qui équivaut presque au budget annuel total de l'Union européenne, soit un pour cent de son PIB. Les États membres présentent de grandes différences en ce qui concerne la corruption. Dans nombre d'entre eux, la corruption s'insinue dans toutes les strates de la vie publique et privée. La Commission européenne indique dans l'introduction au rapport anticorruption de l'Union européenne de 2014: *«La corruption nuit gravement à l'économie et à la société dans son ensemble. Les États membres de l'Union européenne ne sont pas à l'abri de cette réalité. Ses effets altèrent la bonne gouvernance, la saine gestion des deniers publics et le jeu de la concurrence au niveau des marchés. Dans les cas extrêmes, elle sape la confiance des citoyens dans les institutions et les processus démocratiques».*

2.3. **La corruption prend de nombreuses formes.** On peut également distinguer la corruption dans le secteur public, la corruption dans le secteur privé et la corruption politique, selon le contexte dans lequel elle a lieu. La corruption suppose toujours la participation d'au moins deux protagonistes consentant à l'acte illégal.

2.3.1. Des exemples classiques de tels comportements sont les actes de corruption active ou passive, notamment le fait de proposer, d'accepter ou de solliciter un avantage destiné à inciter à commettre une action légale, illicite ou contraire à l'éthique, avantage qui peut prendre la forme de cadeaux, prêts, honoraires, paiements de facilitation, primes («commissions») et autres avantages, tels qu'une réduction d'impôts, des visas, des services, un parrainage et des dons. La corruption est souvent liée à d'autres pratiques illicites, telles que les ententes sur les prix, la manipulation des procédures d'appel d'offres, le blanchiment d'argent, l'enrichissement illicite, le chantage et la fraude. Elle est également présente dans des actes qui prennent une forme moins tangible comme le favoritisme et le népotisme dans la nomination des fonctionnaires, le trafic d'influence, l'échange de faveurs et le clientélisme, ainsi que des pratiques contraires à l'éthique en matière d'immunité, d'amnistie et de privatisation, la corruption des autorités judiciaires et policières, ainsi que le financement de partis politiques et le trucage des campagnes électorales. Des conflits d'intérêt non régulés ou mal gérés peuvent donner naissance à des formes de corruption, par exemple des emplois lucratifs dans des entreprises sans «délais de viduité» pour des anciens fonctionnaires («pantouflages»).

2.3.2. Ces diverses activités illégales et contraires à l'éthique sont facilitées par un certain nombre de facteurs. Parmi ceux-ci figurent: des obstacles de nature juridique (immunités accordées aux élus et délais de prescription); l'absence de normes internationales, de codes de conduite, de lignes directrices en matière éthique et de mécanismes d'alerte appropriés; le manque de transparence dans la prise de décision publique et la manière dont celle-ci peut être influencée (par exemple, le manque d'information de la part de fonctionnaires publics, qu'ils soient élus ou désignés, concernant leurs activités et revenus extérieurs, ou leurs contacts occultes avec des personnes souhaitant influencer ces décisions).

2.3.3. La corruption est souvent liée à l'économie informelle et à la criminalité organisée. En 2013, dans son évaluation de la menace que représente la criminalité grave et organisée (SOCTA), Europol recensait quelque 3 600 groupes et réseaux criminels organisés qui opèrent actuellement sur le territoire de l'Union et infiltrent de plus en plus tous les pans de l'économie.

2.4. **La corruption est perçue comme un problème majeur et de plus en plus transnational dans l'ensemble de l'Union européenne** (et au niveau international). La corruption ne s'arrête pas aux frontières nationales.

2.5. En juin 2011, la **Commission européenne** a fait un pas important dans la lutte contre ce phénomène en Europe en adoptant un vaste train de mesures à cet effet. Elle a ainsi établi et institué un **mécanisme de suivi de l'Union européenne en matière de lutte contre la corruption**. Le premier rapport anticorruption de l'Union européenne [COM (2014) 38 final] a été publié en février 2014. D'autres rapports devraient être publiés tous les deux ans. Ce premier rapport **a pour but de lancer un vaste débat entre les parties prenantes, y compris la société civile, en vue de soutenir les efforts de lutte contre la corruption et de déterminer en quoi les institutions européennes peuvent aider à lutter contre la corruption**. Le concept de «participation de la société» s'inspire de l'article 13 de la convention des Nations unies contre la corruption.

2.5.1. Le rapport traite les problèmes de corruption propres à chaque État membre et souligne de manière générale que les États membres devraient intensifier leurs efforts, car la transposition, la mise en œuvre et l'application des dispositions des instruments internationaux et européens en la matière sont insuffisantes.

2.5.2. Deux **enquêtes de perception Eurobaromètre** ont été publiées conjointement au rapport: a) l'Eurobaromètre spécial sur la corruption et b) un Flash Eurobaromètre centré sur les entreprises.

2.5.2.1. Les principaux enseignements des enquêtes sont les suivants — il est précisé que tous les pourcentages correspondent au nombre de citoyens/d'entreprises de l'Union européenne qui ont répondu aux enquêtes:

- **trois quarts des citoyens de l'Union estiment que la corruption est très répandue dans leur pays**. Dans dix États membres, cette proportion est supérieure à 90 %;
- **plus de la moitié des Européens pensent que le niveau de corruption a augmenté au cours des trois dernières années**;
- **trois quarts des Européens affirment que les pots-de-vin et le recours aux relations personnelles constituent souvent le moyen le plus simple d'obtenir certains services publics** (par exemple dans les services médicaux et de soins) **dans leur pays**;
- **plus de deux tiers des Européens pensent que la corruption existe au sein des institutions de l'Union européenne et plus de la moitié d'entre eux ne pensent pas que les institutions contribuent à réduire la corruption en Europe**;
- **environ la moitié des sociétés estime que la corruption est une source de problèmes dans les affaires**. Les entreprises d'État et le secteur public, notamment les autorités fiscales et douanières, sont apparues particulièrement vulnérables;
- **plus de la moitié des entreprises note que la corruption est un phénomène répandu dans les marchés publics** en raison de conflits d'intérêts, de pratiques non transparentes et de favoritisme. Les marchés publics pour des projets et des contrats dans les domaines du développement urbain, des infrastructures et de la construction, ainsi que des soins de santé sont considérés comme particulièrement exposés à la corruption à tous les niveaux.

2.6. Un rapport de l'OCDE de décembre 2014 montre que l'ampleur de **la corruption transnationale** reste inacceptable. Il décrit plus de 400 cas de corruption d'agents publics étrangers au cours de la période 2009-2014. Les pots-de-vin représentaient en moyenne 11 % de la valeur totale des opérations réalisées et, dans un grand nombre de cas, concernaient des marchés publics. Deux tiers des affaires de corruption transnationale ont eu lieu dans quatre secteurs: les industries extractives, la construction, le transport et l'entreposage, et le secteur de l'information et de la communication.

2.7. En ce qui concerne les efforts visant à protéger **les intérêts financiers de l'Union européenne (l'argent des contribuables géré par l'Union européenne)**, **16 000 cas d'irrégularités ont été rapportés** en 2013 (**environ 2 milliards d'euros**) **dans l'utilisation des fonds de l'Union européenne**, parmi lesquels 1 600 étaient frauduleux (pour un montant de 350 millions d'euros). Depuis 2009, le nombre des irrégularités signalées a augmenté de 22 % et les montants en jeu de 48 %. Elles ont pris principalement la forme de falsifications de documents (probablement liées dans de nombreux cas à de la corruption). Dans son rapport annuel 2013, la Cour des comptes européenne a constaté des **utilisations abusives ou des erreurs portant sur environ 5 % des fonds de l'Union européenne** (en particulier dans les domaines de la politique régionale, de l'énergie et des transports, de l'environnement, de l'agriculture, de la pêche et de la santé).

3. Instruments internationaux de lutte contre la corruption

3.1. En plus de leur propre législation nationale en matière de lutte contre la corruption et notamment les pots-de-vin, les États membres de l'Union européenne sont parties à un certain nombre de conventions et traités internationaux et appliquent la législation pertinente de l'Union européenne. Chacune de ces conventions est dotée de ses propres procédures de surveillance, qui comportent généralement une forme d'évaluation par les pairs.

3.2. Les principaux instruments et mécanismes permettant de lutter contre la corruption à l'échelle internationale sont:

- la Convention des Nations unies contre la corruption;
- la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales;
- la convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption de 1999; la convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe;

3.3. Les principaux instruments juridiques de l'Union européenne en matière de lutte contre la corruption sont les suivants:

- l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, qui prévoit un mandat pour l'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la grande criminalité ayant une dimension européenne ou transnationale (et qui mentionne entre autres la corruption);
- l'article 325, paragraphe 4, du TFUE, qui fournit une base juridique pour toutes les mesures nécessaires afin de combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne;
- la convention de 1997 relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires de l'Union européenne ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne;
- la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé;

3.4. La convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) est la plus complète des conventions internationales; tous les États membres de l'Union européenne l'ont ratifiée et l'Union européenne en est également signataire.

3.5. L'Union européenne a adopté des directives, des communications et des décisions-cadres destinées principalement à établir des normes minimales et à traiter les questions liées à la lutte contre la corruption et la fraude: fraude et évasion fiscales, blanchiment d'argent, responsabilité sociale des entreprises, informations sur les opérations non financières, gouvernance d'entreprise, marchés publics et audit. Le CESE a régulièrement émis des avis sur ces initiatives de l'Union européenne.

3.6. L'Union européenne a également introduit des dispositions relatives à la lutte contre la corruption et la fraude dans ses programmes de financement, aussi bien au niveau interne qu'externe (notamment dans le cadre de ses politiques régionale, agricole, de cohésion, d'élargissement, de voisinage et de développement).

3.7. La première mesure à prendre pour protéger les entreprises européennes respectueuses des réglementations opérant sur les marchés des pays tiers devrait être d'intégrer dans le texte de tous les instruments européens traitant des financements de l'Union européenne les principes énoncés au considérant 65 du règlement MIE (UE) n° 1316/2013, ainsi que dans la règle 3.24 des «politiques et règles de la BERD en matière de passation des marchés».

3.8. Depuis 2011, la Commission européenne a mis en place, sur la base de l'article 325 du TFUE, une vaste **stratégie antifraude** (SAFC) [COM(2011) 376] afin d'améliorer le cycle complet de lutte contre la fraude, à savoir la prévention, la détection et les conditions d'enquête, ainsi que d'obtenir une réparation adéquate et d'atteindre un niveau de dissuasion suffisant au moyen de sanctions efficaces. Les services de la Commission ont mis au point des stratégies antifraude sectorielles. La proposition de directive COM(2012) 363 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal est également pertinente en la matière.

4. Autorégulation: codes éthiques en matière de corruption et notamment de pots-de-vin

4.1. **L'autorégulation a un rôle important à jouer dans la lutte contre la corruption, et notamment les pots-de-vin.** Les entreprises intègrent de plus en plus la responsabilité sociale des entreprises, le respect des règles et la prévention de la corruption dans leur politique générale et leur gestion. Les codes de conduite éthique propres aux différentes entreprises sont fondés principalement sur des orientations sectorielles et internationales et sont également censés mettre en œuvre les normes de l'Union européenne correspondantes (signalement des opérations non financières, responsabilité sociale des entreprises, etc.). De tels codes ont pour principal objectif de promouvoir les comportements éthiques dans l'ensemble des activités de la société en mobilisant toutes les parties prenantes, et de les mettre en œuvre de manière transparente et inclusive, notamment en abordant la question dans le cadre du dialogue social.

4.2. Les principaux mécanismes et **lignes directrices au niveau international**, qui définissent les principes que doivent adopter les entreprises pour éviter la corruption, notamment les pots-de-vin, et promouvoir un comportement éthique et la transparence sont les suivants:

- les règles sur la lutte contre la corruption, les lignes directrices en matière de dénonciation de dysfonctionnements, les manuels de la CPI, etc.;
- le Pacte mondial des Nations unies; les 10 principes contre la corruption et les lignes directrices correspondantes en matière de reddition de comptes;
- les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales: recommandation 7 sur la «Lutte contre la corruption, la sollicitation de pots-de-vin et d'autres formes d'extorsion»;
- La norme ISO 37001 «Systèmes de management anticorruption — Exigences» (titre provisoire, en cours d'élaboration, ISO PC/278);
- les lignes directrices de lutte contre la corruption du groupe de la Banque mondiale;
- l'initiative sur les rapports mondiaux (*Global Reporting Initiative*) (GRI, GR4);
- les principes généraux de conduite des affaires pour contrer la corruption de Transparency international, etc.

Les lignes directrices par secteur au niveau de l'Union européenne, par exemple dans l'industrie européenne de la construction (www.fiec.org, notamment les lignes directrices et les déclarations communes) et dans les industries extractives (www.eiti.org), occupent une place très importante dans les branches concernées. Il en va de même pour les lignes directrices nationales (par exemple le code de durabilité allemand, les lignes directrices de l'industrie danoise) que l'on crédite d'un rôle important pour le comportement des entreprises.

4.3. Le Parlement européen et la Commission ont adopté leurs propres lignes directrices en matière d'éthique, pour compléter les obligations des fonctionnaires de l'Union européenne découlant de leur statut, notamment un code de conduite des commissaires européens et un code de conduite des députés au Parlement européen, qui définissent des principes directeurs sur la manière de traiter les cadeaux et les dons, ainsi que sur les autres intérêts financiers et les conflits d'intérêts. Le CESE a également adopté des codes similaires.

5. Observations relatives aux préoccupations des entreprises et de la société civile

5.1. La situation en ce qui concerne la **corruption** et la fraude touchant les fonds publics **au sein de l'Union est inacceptable**. Leurs conséquences en sont fortement ressenties par les entreprises et la société civile. La corruption entraîne des coûts supplémentaires pour les consommateurs et crée un environnement incertain pour les entreprises qui respectent des normes éthiques. Le CESE déplore l'ampleur de la corruption et de la fraude dans les États membres de l'Union européenne, ainsi que la trop grande faiblesse de l'engagement politique des gouvernements et des pouvoirs locaux en faveur de la lutte contre la corruption, et relève notamment la mise en œuvre et l'application insuffisantes des instruments nationaux, internationaux et européens existants.

5.1.1. Les citoyens et les acteurs économiques et sociaux, où qu'ils résident en Europe, ont le droit de vivre dans une société régie de manière équitable et transparente selon les principes de l'État de droit. La crise financière et de l'euro a incité les citoyens à se montrer de plus en plus critique vis-à-vis de la corruption flagrante et à **perdre confiance** dans la gouvernance démocratique au niveau de l'Union européenne, ce qui a favorisé la propagation de l'**eurosepticisme**. **La société civile attend** de l'Union européenne et des États membres qu'ils intensifient leurs efforts dans la lutte contre la corruption et la fraude. Les décideurs doivent convaincre qu'ils agissent dans l'intérêt général.

5.2. Pour ces mêmes raisons, le **CESE participe lui aussi** aux efforts visant à s'attaquer à ce fléau. Il **répond** ainsi au souhait de la Commission européenne de voir la société civile participer à la lutte contre la corruption. L'objectif principal du présent avis est de **contribuer** au prochain rapport anticorruption que la Commission présentera en 2016 et de prendre sa part dans les campagnes de **sensibilisation**, la diffusion d'informations et la promotion de la transparence.

5.3. **La corruption n'est pas seulement une question d'intégrité et d'éthique, mais aussi un problème économique car elle nuit à l'économie légale**, en l'occurrence, au caractère équitable de l'environnement et des conditions dans lesquels s'opèrent le commerce, les investissements et la concurrence. Par conséquent, elle porte atteinte à la croissance et à la compétitivité. Les données de la Banque mondiale et du Forum économique mondial montrent que la compétitivité économique est étroitement liée à la capacité des gouvernements à lutter contre la corruption. Des études ont montré que le contrôle de la corruption dans l'Union européenne est fortement corrélé à la facilité de faire des affaires, et que la corruption a une incidence négative sur l'investissement privé.

5.3.1. La corruption entraîne une augmentation des coûts pour les entreprises, car les entreprises «propres» sont susceptibles de perdre des marchés dans un environnement corrompu. Elle affaiblit par conséquent l'efficacité du marché intérieur et pourrait dès lors avoir des effets néfastes sur les efforts visant à atteindre les objectifs de la stratégie 2020 pour la croissance et à accroître la compétitivité générale de l'Europe, réduisant ainsi les possibilités d'améliorer l'emploi et le bien-être en Europe, de même que la compétitivité des entreprises de l'Union européenne opérant dans les autres parties du monde.

5.3.2. **Les entreprises ayant un bon bilan en matière de lutte contre la corruption attirent les investisseurs.** L'image du monde des entreprises est en danger lorsqu'une entreprise est jugée coupable de corruption, notamment de pots-de-vin. Cela est non seulement préjudiciable à sa propre réputation, mais jette une ombre sur le monde des affaires dans son ensemble. Il convient toutefois de tenir compte également des charges administratives et financières que le respect de la législation en matière de lutte contre la corruption et des obligations d'information fait peser sur les entreprises et en particulier sur les PME.

5.4. Les médias font régulièrement état de **scandales de corruption se produisant au plus haut niveau** dans de nombreux États membres et ailleurs dans le monde. La **corruption politique** (liée par exemple à des nominations, à des pots-de-vin, au financement de partis politiques et de campagnes électorales et au trucage de compétitions sportives), en particulier lorsque des autorités judiciaires et policières sont impliquées, est **perçue par les citoyens comme un comportement gravement néfaste pour la société**. Il faut mettre un terme à ces agissements, ainsi qu'à la pratique généralisée des «**dessous-de-table**» dans de nombreux États membres, qui ont une incidence sur la vie quotidienne des citoyens. Ces phénomènes sociétaux semblent liés à un changement dans la perception de la légalité. Il est indispensable de s'y attaquer, car les citoyens ont droit à un État de droit, à une bonne gouvernance et à des services publics exempts de corruption. Un changement d'attitude est nécessaire et une culture de la transparence devrait remplacer la culture de la corruption là où elle existe. Ces problèmes devraient principalement être traités par la législation, ainsi que par des mesures d'encouragement et des actions d'éducation.

5.5. Le CESE soutient les **mesures et les recommandations en matière de lutte contre la corruption adoptées par la Commission**, ainsi que les efforts de lutte antifraude de l'Union et l'action du Parlement européen, en particulier le plan d'action 2014-2019 visant à lutter contre la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment d'argent. Par ailleurs, il est indispensable de mettre en œuvre les recommandations figurant dans les rapports élaborés par le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO), l'ONU, l'OCDE et la CPI, et de les prendre en considération dans le cadre du renforcement des politiques et des actions de lutte contre la corruption de l'Union et de ses États membres.

5.6. La forte imbrication des économies des États membres ainsi que l'ampleur et la rapidité croissantes des flux monétaires transfrontaliers augmentent le risque d'effets de contagion de la corruption d'un pays à l'autre. La corruption est **devenue un phénomène transnational** et ne peut plus être considérée comme une question relevant uniquement du droit pénal national. On pourrait la comparer à une maladie contagieuse dont personne ne peut être considéré comme automatiquement immunisé et qui exige des soins adaptés. L'approche fragmentée en vigueur à l'heure actuelle doit céder la place à une stratégie plus cohérente afin de pouvoir réaliser des progrès significatifs. Les rapports de la Commission devraient traiter de manière adéquate cette question: **les mesures de lutte contre la corruption doivent être conçues et mises en œuvre dans le contexte d'une Europe de plus en plus intégrée et d'une économie mondialisée.**

5.6.1. **Il faut donc accorder une plus grande place à la lutte contre la corruption parmi les priorités de l'Union européenne**; celle-ci devrait assumer un rôle plus en vue pour promouvoir la transparence et préserver l'intégrité du marché intérieur, des relations extérieures, ainsi que des institutions et des dépenses de l'Union européenne. **Il faut mettre davantage l'accent sur la lutte contre la corruption dans toutes les politiques de l'Union européenne concernées**, tant internes qu'externes. Les entreprises et la société civile escomptent une telle évolution et **le présent l'avis attire l'attention sur la nécessité pour l'Union européenne d'assurer un leadership et une coordination efficaces**. L'Union européenne a la capacité d'utiliser son poids politique pour promouvoir un espace fondé sur des normes élevées d'intégrité et de lutte contre la corruption à l'échelle de l'Union.

5.7. Il ne faut rien de moins qu'un **engagement explicite**, en l'occurrence un pacte européen de lutte contre la corruption permettant d'adopter une stratégie crédible et globale. Il doit être **géré «par le haut»**, mais l'engagement de toutes les parties concernées aux niveaux européen, national et local, est indispensable dans cette entreprise.

5.8. Les **États membres sont en première ligne** dans la lutte contre la corruption et la fraude. Il est de leur responsabilité de mettre en œuvre des mesures efficaces de lutte contre la corruption (en premier lieu, une législation solide et une autorité efficace de lutte contre la corruption pour lutter contre le crime organisé et la corruption affectant la gouvernance politique et judiciaire), ainsi que de participer activement à la coopération transnationale et à la sensibilisation du public à la lutte contre la corruption et la fraude.

5.8.1. **La participation de la société civile**, notamment des entreprises, des associations d'entreprises et des partenaires sociaux aux efforts de lutte contre la corruption est importante. Elle doit viser en particulier à **sensibiliser l'opinion publique et à fournir des orientations** sur la manière de prévenir la corruption, la fraude et les pots-de-vin. Dans ce contexte, le comportement des différentes entreprises et autorités est d'une importance cruciale. Les forums à l'échelon national, par exemple les **points de contact nationaux de l'OCDE et les centres d'assistance juridique et d'action citoyenne de Transparency International (ALAC)** pourraient aussi jouer un rôle important dans les efforts de lutte contre la corruption. Les **médias** devraient reconnaître le rôle et la responsabilité d'une grande portée qui leur incombent en ce qui concerne la sensibilisation du public à ce phénomène et aux efforts entrepris pour le combattre dans les États membres.

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur les «Possibilités d'un développement à long terme, durable et intelligent de l'industrie européenne en mer et ses relations avec les secteurs d'activité maritimes de l'Union européenne»

(avis d'initiative)

(2016/C 013/12)

Rapporteur: M. Marian KRZAKLEWSKI

Corapporteur: M. José Custódio LEIRIÃO

Le 22 janvier 2015, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur les:

«Possibilités d'un développement à long terme, durable et intelligent de l'industrie européenne en mer et ses relations avec les secteurs d'activité maritimes de l'Union européenne»

(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 15 juillet 2015 (rapporteur: M. KRZAKLEWSKI; corapporteur: M. LEIRIÃO).

Lors de sa 510^e session plénière, des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 132 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. L'industrie en mer (*offshore*) couvre les secteurs de la production énergétique et de l'extraction de gaz, de pétrole et de minéraux en mer. Le CESE estime que les marchés liés à ces secteurs comptent parmi les plus dynamiques et offrent des perspectives de croissance à long terme, durable et intelligente.

1.2. Le CESE est convaincu que, pour assurer un développement durable de l'industrie en mer européenne, il est nécessaire d'établir un cadre reposant sur une vision stratégique cohérente, qui garantisse le recours à des technologies de pointe et à des solutions novatrices pour les secteurs concernés. Les technologies sont au cœur de ce cadre stratégique.

1.3. Le CESE considère qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, de vision stratégique européenne globale pour l'ensemble de l'industrie en mer et des secteurs qui la constituent. Il est vrai que la Commission et le Conseil élargissent peu à peu la portée des réglementations pour y inclure cette industrie, et notamment le secteur pétrolier et gazier en mer, mais on ne discerne pas de démarche cohérente et globale dans ces actions.

1.4. Le CESE juge que l'actuelle absence de cadre stratégique pour l'industrie en mer résulte également du niveau insuffisant de coopération entre celle-ci, les institutions européennes, les États membres et les organisations de la société civile. Aussi estime-t-il que l'idée de formuler et de concrétiser une vision stratégique européenne pour l'industrie en mer permettrait justement d'atteindre un degré de coopération efficace et avantageux pour les parties intéressées, y compris d'autres secteurs (par exemple le tourisme) qui ont recours aux ressources en mer.

1.5. Dans le prolongement de précédentes conclusions, le CESE note avec inquiétude qu'aucun représentant de la Commission n'a assisté ni aux deux réunions du groupe d'étude, ni à l'audition publique qui s'est tenue à Aberdeen, rencontres qui avaient pour but de préparer l'avis d'initiative sur l'industrie européenne en mer.

1.6. Sur la base d'une analyse approfondie des relations entre l'industrie en mer et l'industrie maritime européenne, le CESE constate que la première génère de puissantes impulsions, souvent «vertes», en faveur de la seconde, notamment pour les secteurs de la construction et de la réparation navales et celui de l'approvisionnement maritime. L'on peut avancer la thèse que, grâce à la demande provenant de l'industrie en mer, l'activité européenne de construction navale a pu surmonter le risque de perte de masse critique auquel elle était exposée récemment encore.

1.7. Le CESE considère que, dans le cadre de l'actuel processus de mise en œuvre de la directive relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer, la Commission européenne devrait, en coopération avec les États membres, établir un système de vérification et définir des moyens de renforcer la capacité financière des opérateurs économiques du secteur pour couvrir les activités de réparation consécutives à des accidents.

1.7.1. Il convient d'élaborer et de mettre en œuvre un programme de «culture de la sécurité», ainsi que d'entreprendre des activités pour promouvoir et soutenir l'habilitation des institutions de formation par les entreprises de l'industrie en mer aux fins d'assurer des formations élargies dans le domaine de la sécurité qui prennent également en compte la question de la protection de l'environnement. Le CESE juge que la recherche d'un niveau élevé de sécurité dans cette industrie dépend aussi de la garantie de bonnes conditions de travail en mer.

1.8. Le CESE invite la Commission et les États membres concernés à prendre des mesures, en coopération avec l'OIT et les partenaires sociaux, dans le but d'évaluer s'il est possible d'appliquer la convention du travail maritime (MLC, *Marine Labour Convention*) aux travailleurs des industries pétrolière et gazière en mer et de l'énergie éolienne en mer au sein de l'Union européenne et de l'EEE.

1.9. Le CESE estime que la Commission européenne et les partenaires sociaux sectoriels européens représentant l'industrie en mer devraient s'appuyer sur le bon exemple de la directive de 2009 portant mise en œuvre dans l'Union européenne de l'accord conclu par l'Association des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) concernant la convention du travail maritime.

1.10. Compte tenu des prévisions annonçant des pénuries de travailleurs qualifiés et de compétences dans l'industrie en mer de l'Union européenne et de l'EEE, le CESE considère qu'il y a lieu de remédier à cette situation en garantissant de bonnes conditions de travail, grâce à une couverture par les dispositions de la MLC, ainsi que d'appliquer une politique d'ajustement des compétences et formations professionnelles et d'encourager les jeunes à se tourner vers le travail en mer.

1.11. Dans le domaine de l'industrie en mer, la Commission et les États membres devraient favoriser la coopération et les partenariats public-privé (PPP), en particulier les entreprises communes, un ensemble de garanties et des règles en matière de répartition de la production et des concessions. Cette coordination devrait porter sur le cadre juridique, l'aménagement du territoire, les études géologiques et la protection de l'environnement, en lien avec la question de l'exploitation durable des ressources énergétiques.

1.12. Le CESE estime que l'une des dimensions de l'eupéanisation du secteur de l'extraction en mer devrait être la participation de la Commission à un programme d'études géologiques au sens large, qui inclue un recours aux technologies de l'information et de la communication, afin de fournir des données permettant une exploitation plus durable, aujourd'hui comme demain, des ressources en matières premières marines.

1.13. Selon le CESE, les grands défis auxquels l'industrie en mer est confrontée face à la concurrence mondiale et européenne et aux exigences réglementaires sont les suivants:

- l'extraction en eaux profondes et, pour ce qui est du secteur de l'énergie éolienne en mer, l'exploitation plus éloignée des côtes et en eaux libres plus profondes,
- les procédures relatives au forage horizontal et à la fracturation horizontale dans le secteur de l'extraction en mer, dans le respect des exigences environnementales,
- la gestion du vieillissement des infrastructures des installations en mer,
- la prospection, l'inventaire et l'exploitation des ressources dans les zones arctiques,
- la réponse à apporter aux exigences concernant les moteurs verts qui découlent de la convention Marpol, de la convention sur les eaux de ballast et de la directive relative aux véhicules hors d'usage.

1.14. Le CESE recommande que les secteurs de l'industrie en mer, les régions côtières et les entreprises de la chaîne d'approvisionnement soient mises en réseau avec les centres de recherche et les universités dans le cadre du programme «Horizon 2020» et des projets de «spécialisation intelligente». Au sein de cette coopération, il y a lieu de donner davantage de poids aux questions relatives à l'innovation et à l'écologie, ainsi que d'exploiter la possibilité qu'offre le Fonds européen pour les investissements stratégiques.

1.14.1. Le CESE invite la Commission à envisager de procéder à un ajustement dans les Fonds structurels ou le plan Juncker afin de soutenir les investissements dans l'innovation liée à l'industrie en mer.

1.15. Le CESE estime qu'il convient d'actualiser la stratégie «Europe 2020» (réexamen) en ce qui concerne le respect des exigences de l'Union européenne relatives aux activités en mer, aux projets, aux ressources de main-d'œuvre qualifiée, au financement et à la promotion du développement durable, en tenant compte du large éventail et de la diversité des types de métiers et de qualifications qui sont indispensables dans le domaine couvert par ces activités.

1.16. Le CESE encourage la Commission à favoriser un débat sur la possibilité d'élaborer une stratégie propre à la mer du Nord qui s'attaquerait aux défis en matière de durabilité et de compétitivité auxquels sont confrontées les industries en mer européennes.

2. Contexte de l'avis

2.1. L'industrie en mer (*offshore*) englobe principalement les secteurs de la production d'électricité et de l'extraction de gaz, de pétrole et de minéraux en mer. Compte tenu de la chaîne d'approvisionnement et des services qui y sont destinés, cette activité est liée à diverses branches de l'industrie maritime, à savoir la construction navale, le secteur de la réparation, de l'entretien et de la transformation des navires et celui de l'équipement et de l'approvisionnement de ces vaisseaux et des installations industrielles en mer.

2.2. L'industrie européenne liée aux secteurs d'activités en mer dispose tout à la fois de l'expertise technique et des ressources humaines nécessaires pour tirer efficacement profit des avantages découlant d'une participation aux marchés en rapport avec toutes les branches de l'industrie en mer.

2.3. S'inscrivant dans le cadre d'une analyse de la situation de l'industrie en mer européenne et de l'évaluation de ses possibilités de développement durable et à long terme, l'avis présente les éléments suivants:

- la situation de l'industrie pétrolière et gazière en mer à l'échelle mondiale, ainsi que ses défis et les forces qui l'animent,
- les caractéristiques générales du secteur de l'énergie éolienne en mer dans l'Union européenne,
- les relations entre l'industrie maritime européenne et l'industrie en mer,
- une analyse des besoins en matière d'innovation et de développement durable au regard des défis actuels et des domaines d'évolution possibles de l'industrie européenne en mer,
- une proposition visant à assurer la dimension sociale du développement durable dans l'industrie en mer pour ce qui est des questions d'emploi,
- le cadre réglementaire de l'Union européenne concernant l'industrie européenne en mer,
- l'idée de promouvoir une stratégie de l'Union européenne pour la mer du Nord qui s'attaquerait aux défis à relever pour disposer d'une industrie en mer durable et compétitive.

3. Situation actuelle de l'industrie européenne de la production pétrolière et gazière en mer

3.1. En 2012, les produits pétroliers et gaziers comptaient pour 26 % dans le bouquet énergétique européen; l'énergie nucléaire représentait quant à elle 29 %, soit la part la plus importante, et les sources d'énergie renouvelables, y compris les centrales hydroélectriques, 22 %.

3.1.1. L'Union européenne est le plus grand importateur d'énergie au monde: elle importe 53 % de son énergie, pour un montant de 400 milliards d'EUR par an. 88 % du pétrole et 66 % du gaz qu'elle consomme proviennent d'importations, essentiellement de Russie.

3.2. Le principal problème qui se pose pour l'industrie pétrolière et gazière en mer en Europe est de savoir si le secteur européen classique du gaz et du pétrole connaîtra une croissance, compte tenu de sa diversification, des défis découlant du développement des énergies renouvelables et de l'efficacité de la gestion de ces changements dans le secteur.

3.3. Les caractéristiques de l'industrie européenne du pétrole et du gaz en mer sont les suivantes:

- des coûts opérationnels élevés,
- de forts risques écologiques et un niveau de réglementation important,
- la nécessité de faire migrer l'activité vers des eaux plus profondes,
- le risque budgétaire, la faiblesse des prix accroissant les dangers qui guettent l'investissement,
- les problèmes potentiels liés aux produits bon marché en provenance des États-Unis.

3.4. Les défis auxquels l'industrie européenne du pétrole et du gaz en mer est actuellement confrontée sont les suivants:

- la nécessité d'effectuer des études sismiques afin d'actualiser les cartes géologiques des gisements,
- le manque d'harmonisation et de partage des données, qui ralentit le développement,
- la pression exercée par les États producteurs pour découvrir de nouveaux gisements,
- les problèmes liés aux appels d'offres d'exploitation auxquels participent des entreprises nationales et internationales,
- la gestion du cycle de vie du secteur en fonction des étapes successives suivantes que sont la prospection, la découverte, la phase FEED ⁽¹⁾, la production et le démantèlement.

3.4.1. Les nouveaux défis auxquels le secteur fait face sont les suivants:

- la contraction des ressources exploitées jusqu'à présent,
- la baisse des prix du pétrole et la concurrence de nouvelles matières premières similaires disponibles à faible prix,
- les questions liées à l'entrepreneuriat et l'aide publique aux jeunes entreprises,
- la stimulation de la croissance par l'innovation et l'internationalisation du secteur,
- la demande d'une croissance fondée sur l'«économie verte».

3.5. L'industrie européenne du pétrole et du gaz en mer mérite d'être soutenue, étant donné:

- qu'elle présente les caractéristiques d'une industrie durable, qui tient compte du cadre réglementaire de l'Union européenne,
- qu'elle fournit, directement ou indirectement, près de 600 000 emplois (Norvège comprise),
- qu'elle est l'une des principales forces motrices de l'industrie maritime de l'Union européenne,
- qu'elle contribue à des évolutions sociales favorables dans les régions,
- qu'elle apporte une contribution importante aux rentrées budgétaires des États membres,
- qu'elle se situe à la pointe de l'innovation et du progrès technologique en matière d'ingénierie,
- qu'elle se caractérise par une activité d'exportation considérable et croissante pour les entreprises de la chaîne d'approvisionnement, compensant une éventuelle baisse des recettes issues de la production de combustibles.

⁽¹⁾ *Front-end engineering design*, c'est-à-dire l'élaboration des dispositifs de mise en exploitation du point de vue de la conception et de l'ingénierie.

3.6. Présentés lors de l'audition qui s'est tenue à Aberdeen, les résultats d'une analyse AFOM («avantages, faiblesses, ouvertures, menaces») de l'industrie pétrolière et gazière en mer ⁽²⁾ ont été ensuite complétés par les propositions formulées pendant la discussion et placés dans l'annexe.

4. Marché de l'énergie marine dans l'Union européenne

4.1. Actuellement, quelque 2 500 éoliennes sont exploitées dans 11 pays de l'Union européenne, pour une puissance cumulée excédant 8 GW. La part de l'Union européenne dans la production mondiale s'élève à près de 90 %. Une fois que les 12 projets en cours auront été menés à bien, la puissance des éoliennes installées atteindra les 10,9 GW. À l'heure actuelle, l'éolien dans son ensemble fournit 7 % de l'électricité dans l'Union européenne, dont un septième provenant du secteur de l'énergie éolienne en mer.

4.2. Les tendances actuellement constatées dans le secteur en matière de développement et d'innovation concernent les turbines, les fondations ainsi que les installations situées en eaux plus profondes ou plus au large des côtes.

4.3. La planification financière est un outil qui ne cesse de prendre de l'importance pour le développement de l'énergie éolienne en mer. En 2014, cette industrie a contracté des prêts sans recours pour un montant de 3,14 milliards d'EUR ⁽³⁾, qui est le plus élevé de toute l'histoire du secteur. Les partenariats financiers sont la clé du succès.

4.4. Selon les prévisions pour les prochaines années, la puissance installée va continuer de croître. Pour un avenir plus éloigné, l'Association européenne de l'énergie éolienne (EWEA) a estimé que des permis ont déjà été accordés pour la construction de nouveaux parcs éoliens d'une puissance globale de 26,4 GW, et les prévisions à long terme annoncent une augmentation de 98 GW.

4.5. Selon les données de l'EWEA, le secteur européen de l'énergie éolienne employait, fin 2011, 192 000 personnes, dont quelque 30 à 40 000 dans celui de l'éolien marin.

4.6. Dans l'Union européenne, l'énergie océanique représente une puissance installée d'environ 1,5 GW, soit six fois moins que l'énergie éolienne en mer; néanmoins, selon les prévisions, ce chiffre devrait atteindre 3,6 GW d'ici 2020. Les installations qui entrent dans cette catégorie exploitent l'énergie houlomotrice, marémotrice, hydrolienne, osmotique et hydrothermique.

5. Relations économiques entre l'industrie maritime européenne et le secteur des activités en mer

5.1. En 2014, le montant des commandes de navires dans le monde s'est élevé à 370 milliards de dollars, dont 170 milliards pour des unités destinées à l'industrie en mer. Selon les estimations, en 2014-2025, les besoins mondiaux pour divers types de navires destinés à l'industrie en mer seront compris entre 1 230 et 1 970 unités. La demande de sous-marins industriels augmentera de 180 %, tandis que celle portant sur les navires d'installation ou d'entretien des éoliennes et d'unités flottantes en mer connaîtra une hausse comprise entre 50 % et 60 %.

5.2. Selon les prévisions à l'horizon 2025, les commandes de navires de tous types augmenteront de 3,7 %, pourcentage qui, comparé à ceux bien plus élevés prévus pour les navires destinés à l'industrie en mer, montre que cette dernière est et restera une puissante force d'impulsion pour la construction navale. En 2014, les navires en mer ont représenté 30 % de la production totale des chantiers navals en Europe.

5.3. L'industrie en mer est aussi fortement liée au secteur européen des équipements marins, qui est le numéro un mondial en matière de production de modules de forage, moteurs, treuils, appareils de levage et composants électroniques destinés aux secteurs d'activités en mer.

5.4. L'énergie marine est la force motrice verte de l'industrie maritime. À l'échelle mondiale, son potentiel est estimé à plus de 19 milliards d'EUR pour la période 2012-2022, soit quelque 2 milliards d'EUR par an — ces estimations étant fondées sur le nombre de navires et d'équipements nécessaires à la construction et à l'exploitation de parcs éoliens.

5.5. Un nouveau type de demande, concernant des produits et des services de l'industrie maritime européenne, fait également son apparition en lien avec la migration des opérations vers des eaux plus profondes, principalement dans le secteur pétrolier et gazier mais aussi dans celui de l'énergie marine.

⁽²⁾ Liam Smyth — chambre de commerce d'Aberdeen et des Grampians.

⁽³⁾ *The European offshore wind industry — key trends and statistics 2014* (Industrie éolienne en mer européenne — tendances et statistiques clés pour 2014).

5.6. Dans les régions arctiques, la fonte des glaces ouvre des perspectives pour l'extraction de matières premières comme pour la navigation (bien qu'il ne s'agisse pas d'une impulsion tout à fait «verte»). À cette tendance se rattache, entre autres, la perspective d'une demande pour la construction de brise-glaces et de navires de transport et d'entretien adaptés à la navigation dans la glace.

5.7. Le secteur émergent de l'énergie océanique est appelé lui aussi à prendre de plus en plus d'envergure en tant que force d'impulsion verte pour l'industrie maritime européenne, notamment pour les secteurs regroupés au sein de SEA Europe, l'Association du secteur des navires et des équipements marins.

5.8. Parmi les produits du secteur de la construction navale, la gamme destinée au secteur pétrolier et gazier en mer est liée au cycle de vie de cette industrie de la manière suivante:

- la recherche et l'exploration de gisements génère une demande en matière de navires d'appui,
- les forages sont réalisés grâce à des navires et des unités de forage en mer,
- l'aménagement des gisements suscite des besoins en matière de navires de construction spécialisés,
- durant l'exploitation des gisements, des navires ou unités d'extraction et de stockage mobiles sont indispensables,
- une fois qu'il a été mis fin à l'exploitation des gisements, des navires sont nécessaires pour installer sur les lieux des éoliennes ou d'autres équipements en mer.

5.9. Afin d'assurer l'approvisionnement futur en pétrole et en gaz, il sera nécessaire d'augmenter fortement le nombre de forages en mer. Cette tendance ira de pair avec une demande importante en matière de modules techniquement avancés destinés aux plates-formes ou en matière de réparation et de transformation de divers types d'installations, ces services constituant une importante source de revenus pour les secteurs de la construction et de la réparation de l'industrie navale de l'Union européenne.

5.10. D'intéressantes perspectives sont associées à une nouvelle spécialité dans le domaine de la construction navale, à savoir celle de navires qui sont utilisés non seulement afin de transporter du gaz liquéfié (usines flottantes de liquéfaction de gaz naturel) mais aussi d'assurer diverses prestations pour les besoins de l'industrie pétrolière et gazière en mer, y compris pour jouer le rôle de terminaux mobiles de gaz naturel liquéfié (GNL). Il s'agit des unités flottantes de production, de stockage et de déchargement du GNL (FPSO, *Floating Production Storage and Offloading Units*) et des unités flottantes de stockage et de regazéification du GNL (FSRU, *Floating Storage and Regasification Units*).

5.11. Les ports européens peuvent eux aussi tirer parti des impulsions découlant de l'industrie en mer. Cette perspective concerne la manutention de cargaisons hétéroclites, ainsi que le transbordement de composants d'éoliennes (segments du mât, du générateur et des pales) et d'autres équipements commandés par l'industrie en mer.

6. Besoins en matière d'innovation et de développement durable dans le cadre des défis actuels et des éventuels domaines d'évolution des secteurs européens d'activités en mer

6.1. Au cours de la dernière décennie, les investissements de l'Union européenne en matière d'innovation ont continué d'accuser, par rapport à ceux de ses grands concurrents (États-Unis), un retard qui a une incidence sur tous les secteurs industriels, y compris celui du pétrole et du gaz en mer.

6.2. L'un des principaux défis auquel le secteur pétrolier et gazier fait face est celui d'assurer l'exploitation en toute sécurité de ses infrastructures vieillissantes. En moyenne, 30 % des plates-formes dans le monde fonctionnent depuis plus de 20 ans et bon nombre d'entre elles ont déjà dépassé la durée d'exploitation qui avait été prévue.

6.3. Les principaux domaines dans lesquels il est nécessaire de prendre des mesures face au vieillissement des infrastructures de l'industrie pétrolière et gazière en mer sont les suivants:

- le suivi et la connaissance de la question de l'intégrité des matériaux,

- la compréhension du problème de la corrosion en dessous des matériaux d'isolation,
- la problématique du contrôle, de la réparation et de l'entretien dans le cadre de la gestion du vieillissement,
- la valorisation des équipements usagés.

6.4. La croissance du secteur dépend de technologies innovantes qui ont pour but de favoriser l'extraction et qui permettent de tirer un profit maximal d'installations vieillissantes et de prolonger la durée d'exploitation de certains gisements.

6.4.1. Les nouvelles technologies jouent également un rôle clé en matière de recherche en eaux profondes et de production, induisant ainsi des investissements de plusieurs milliards d'EUR. Le développement des nouvelles technologies a pour objectif de réduire les coûts et le risque opérationnel, ainsi que d'exploiter des puits dans des conditions de température et de pression élevées.

6.5. Le CESE estime que la Commission devrait envisager de procéder à un ajustement dans les Fonds structurels ou le plan Juncker afin de soutenir les investissements dans l'innovation liée à l'industrie en mer, principalement dans les domaines suivants:

- le vieillissement des infrastructures et la garantie de la durée de production,
- les nouvelles technologies servant à extraire un maximum de ressources des bassins pétroliers et gaziers plus anciens,
- la complexité croissante des puits d'extraction.

Nouveaux domaines de développement

6.6. Le développement de l'exploitation du gaz de schiste dans le respect des exigences écologiques est une option qui devient de plus en plus attrayante, y compris pour l'industrie pétrolière et gazière en mer, cette évolution s'expliquant par l'amélioration notable de la technologie de fracturation hydraulique des roches sous-marines. Le stockage du CO₂ en mer peut constituer un autre facteur de croissance verte qui s'ouvre également aux secteurs d'activités en mer dans l'optique d'une économie à faibles émissions de carbone.

6.7. D'autres champs nouveaux de développement concernent la réalisation de plates-formes industrielles multifonctionnelles sur la base de projets pilotes, au titre du septième programme-cadre, ainsi que la construction intégrale d'équipements et d'installations qui permettent d'exploiter l'énergie houlomotrice et marémotrice.

6.8. Le défi que doivent relever les responsables politiques de l'Union européenne est d'exploiter le potentiel du programme «Horizon 2020» pour développer au maximum la recherche scientifique et l'innovation⁽⁴⁾ au sein de l'industrie européenne en mer.

7. Contexte réglementaire de l'Union européenne relatif aux industries européennes en mer

7.1. Les activités de l'industrie en mer en Europe s'inscrivent dans un contexte réglementaire qui ne cesse de s'élargir. Les textes de loi ayant une incidence particulière sur cette industrie sont les suivants:

- les directives européennes relatives aux émissions industrielles (DEI), à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (PRIP) et aux polluants provenant des grandes installations de combustion (GIC),
- la directive relative aux émissions provenant des installations de combustion moyennes, qui a une incidence sur la production pétrolière et gazière,
- le système d'échange de quotas d'émission (SEQUE de l'Union européenne),
- la directive relative à la sécurité en mer.

7.2. La directive relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer est entrée en vigueur en 2013. Elle devra être transposée dans les législations nationales d'ici juillet 2015 et l'industrie est tenue de se conformer aux nouvelles normes d'ici juillet 2016.

⁽⁴⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — L'innovation dans l'économie bleue: réaliser le potentiel de création d'emplois et de croissance de nos mers et océans [COM(2014) 254 final (JO C 12 du 15.1.2015, p. 93)].

7.2.1. Afin d'obtenir un effet global et d'ouvrir la possibilité de surveiller les défaillances majeures en Europe et au-delà, il est nécessaire de mettre en place une collaboration entre la Commission, les États membres et les entreprises spécialisées dans les domaines suivants:

- publier un guide concernant les facteurs de risque,
- instaurer une «culture de la sécurité» dans ce domaine,
- faire accréditer des établissements formatifs par les entreprises d'extraction, pour qu'ils assurent des formations élargies,
- élaborer un code de bonnes pratiques,
- promouvoir un partenariat entre les investisseurs et les États membres,
- assurer une coopération entre les États membres et les investisseurs dans des domaines stratégiques sensibles et dans le cadre de projets en mer qui encouragent les partenariats public-privé en faveur du développement durable et l'influence de l'industrie en mer sur d'autres branches de l'économie, comme le tourisme ou la pêche, pour ne prendre que ces exemples,
- coopérer en matière de protection des infrastructures en mer critiques contre le terrorisme et la piraterie.

7.3. Actuellement, les représentants de l'industrie considèrent comme une question réglementaire «délicate» l'élaboration d'un document de référence sur les meilleures techniques disponibles (MTD) en ce qui concerne la prospection et la production d'hydrocarbures par fracturation hydraulique à grands volumes dans l'Union européenne.

7.4. De même, pour ce qui est de l'incidence des réglementations sur le développement de tous les secteurs de l'industrie en mer, il convient de respecter la récente directive (juillet 2014) établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

7.5. Le contenu de la communication COM(2008) 699 sur la politique des matières premières, qui propose des orientations pour renforcer la coopération internationale en matière d'études géologiques nationales afin d'élargir la base de connaissances de l'Union européenne, devrait avoir un effet indirect sur l'industrie extractive en mer et les problématiques de la géologie des gisements.

7.6. Tout aussi importantes sont certaines questions réglementaires et politiques, qui ont une incidence sur l'ensemble de l'industrie européenne en mer, à savoir l'incidence:

- de la convention du travail maritime,
- de la convention Marpol (limites de SO₂ et de NO₂) et de la convention pour la gestion des eaux de ballast.

8. Comment surmonter les difficultés à garantir la dimension sociale du développement durable dans l'industrie en mer pour ce qui est de l'emploi?

8.1. La forte hétérogénéité de l'industrie en mer européenne, l'influence considérable que la mondialisation exerce sur ce secteur de l'économie, ainsi que les problèmes en suspens concernant l'équité des conditions de concurrence et le dumping social, ont abouti à une situation complexe pour ce qui est des questions d'emploi. Il s'y ajoute des problèmes dans les domaines du dialogue social, des relations collectives de travail et des normes sociales.

8.1.1. Ces questions pourraient être réglées de manière globale sur la base de la convention du travail maritime (MLC) de 2006 qui entre actuellement en vigueur, ainsi que de la réglementation de l'Union européenne qui la met en œuvre.

8.1.2. Malheureusement, les perspectives que cette convention soit largement appliquée dans l'industrie en mer restent limitées, pour des raisons qui tiennent tant à ce qu'elle ne comporte pas de dispositions précises concernant les travailleurs de l'industrie en mer qu'à l'attitude des gouvernements, des opérateurs et des propriétaires. Cette situation est encore aggravée par les problèmes qui existent dans l'Union européenne en ce qui concerne les registres des navires et des installations industrielles flottantes.

8.2. Le CESE estime que la Commission et les partenaires sociaux sectoriels européens qui représentent l'industrie en mer devraient tirer parti du modèle qu'offre la directive de 2008 portant mise en œuvre dans l'Union européenne de l'accord conclu par l'ECSA et l'ETF concernant la convention du travail maritime.

8.2.1. Une solution consisterait à s'inspirer de l'exemple donné par la convention collective de la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF) pour le secteur en mer. Sa mise en œuvre est actuellement entravée par un manque de volonté de la part des autorités nationales, par la situation qui prévaut dans le domaine des registres des navires, par l'état d'avancement insatisfaisant du dialogue social, ainsi que par une forte présence sur le marché du travail de personnes recrutées dans le cadre de contrats précaires et de faux indépendants.

9. Une stratégie européenne pour la mer du Nord

9.1. Il a fallu 50 ans à l'industrie du pétrole et du gaz pour se développer et, selon les estimations, elle subsistera encore pendant 50 autres années. Elle est confrontée à une forte mutation de l'environnement énergétique, qui se traduit par les éléments suivants:

- la part accrue d'énergie issue de sources renouvelables,
- la montée en puissance de la place occupée par l'énergie générée localement et à partir de plusieurs sources d'origine locale,
- les défis liés à la capacité de l'actuel système de transmission à équilibrer l'offre et la demande,
- les objectifs de réduction des émissions de CO₂ de l'Union européenne à l'horizon 2030.

La question qui se pose est de savoir si le secteur pétrolier et gazier traditionnel est à même de répondre à ce problème majeur qui consiste à diversifier ses activités par un redéploiement vers le secteur des énergies renouvelables et à gérer un tel changement.

9.2. La commission de la mer du Nord a pour vocation de collaborer avec la Chambre des Lords afin que les autorités britanniques contribuent à promouvoir une approche intégrée de la planification de l'espace maritime dans le bassin de la mer du Nord, ainsi qu'à élaborer un document de communication et une stratégie pour déterminer les avantages qu'un réseau énergétique en mer du Nord présenterait pour la collectivité.

9.3. Le CESE encourage la Commission européenne à favoriser un débat sur une éventuelle stratégie propre à la mer du Nord qui s'attaquerait aux problématiques de durabilité et de compétitivité au sein des industries en mer européennes dans les domaines suivants:

- produits et conception,
- enjeux de société,
- production,
- législation,
- financement.

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

ANNEXE

Résultats de l'analyse des AFOM (avantages, faiblesses, ouvertures, menaces) caractéristiques de l'industrie pétrolière et gazière en mer

Avantages	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> — Expérience acquise dans des conditions d'exploitation difficiles et en eaux profondes — Expertise reconnue dans le monde entier — Travailleurs hautement qualifiés et expérimentés — Secteur organisé en pôles 	<ul style="list-style-type: none"> — Coûts de production élevés — Efficacité de production inférieure aux attentes — Incertitude fiscale — Vieillesse des infrastructures — Faiblesse de la coopération
Ouvertures	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> — Découverte de nouveaux gisements peu coûteux à exploiter et à développer — Exportation de produits, d'équipements et de connaissances sur de nouveaux marchés — Coopération en matière de conception ou normalisation commune, d'utilisation des infrastructures et de partage des connaissances — «Arrangement» éventuel sur un ajustement du niveau des salaires, dans l'esprit du principe du «redescendons sur terre!» — Utilisation du programme de réindustrialisation de l'Union européenne 	<ul style="list-style-type: none"> — Baisse des prix mondiaux du pétrole — Réduction des effectifs dans le secteur en réponse à la chute brutale des prix du pétrole à la charnière de 2014 et 2015 — Nombre important de départs à la retraite de travailleurs qualifiés au cours des dix prochaines années — «Descente aux enfers» des prix en raison de la hausse de l'extraction des sables et schistes bitumineux aux États-Unis — Ralentissement de la croissance économique en Asie — Approche de l'OPEP concernant ses quotas de production

Avis du Comité économique et social européen sur «Les industries créatives et culturelles — Un atout européen dans la concurrence mondiale»

(avis d'initiative)

(2016/C 013/13)

Rapporteur: M^{me} Emmanuelle BUTAUD-STUBBS

Corapporteur: M. Nicola KONSTANTINO

Le 22 janvier 2015, le Comité économique et social européen (CESE) a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur:

«Les industries créatives et culturelles — Un atout européen dans la concurrence mondiale»

(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 15 juillet 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 215 voix pour, aucune voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Compte tenu du poids des industries créatives et culturelles (ICC) dans le produit intérieur brut (PIB) de l'Union européenne, le CESE demande à la Commission européenne d'élaborer une stratégie pluriannuelle de développement de ces industries.

1.2. Le CESE estime notamment que ces industries qui contribuent au rayonnement international de l'Union européenne doivent être intégrées dans les réflexions en cours de la Commission européenne concernant une communication attendue à l'automne 2015 sur une nouvelle stratégie en matière de politique commerciale.

1.3. Au vu de l'évolution du marché du travail dans certains États membres, une prise en compte plus adaptée des besoins des travailleurs atypiques en matière de conditions de travail, de santé et de sécurité est nécessaire. Le CESE est favorable à une intensification des négociations collectives dans le secteur des médias et de la culture notamment, dans le cadre des traditions nationales.

1.4. Plusieurs autres sujets méritent une attention particulière: l'adaptation aux nouveaux besoins du marché, le renforcement de la mobilité des professionnels du secteur, des outils et des politiques de formation et d'éducation et le développement du financement participatif (plates-formes de «crowdfunding»).

1.5. La promotion des valeurs de l'Union européenne — respect de la dignité humaine, liberté, démocratie, égalité de droit, protection des minorités etc. — mériterait d'être confiée en partie à des «créatifs» plus à même de séduire les jeunes publics grâce à des applications, des vidéos, des jeux, des bandes dessinées (BD), etc.

1.6. Pour ces industries qui ne parviennent pas toutes à «capturer» de la valeur, la question de la valorisation financière de leurs actifs immatériels — portefeuille clients, notoriété et réputation, marques, savoir-faire — qui sont durables, et sources de profits futurs, est essentielle.

2. Introduction

2.1. Le CESE soutient depuis plus de onze ans le développement des ICC. Bien avant que la Commission européenne n'élabore en 2012 sa communication intitulée «Promouvoir les secteurs de la culture et de la création pour favoriser la croissance et l'emploi dans l'Union européenne»⁽¹⁾, plusieurs avis ont été adoptés entre 2004 et 2014⁽²⁾.

2.2. Les ICC occupent une position stratégique au sein de la société européenne, qui leur permet de favoriser une croissance intelligente, durable et inclusive (Europe 2020), dans la mesure où il a été montré⁽³⁾ que l'une des caractéristiques des ICC réside dans leur aptitude à innover, qui est plus intense que dans d'autres secteurs économiques.

2.3. Il faut souligner en outre le rôle particulier qu'exercent les ICC au sein de la société européenne dans la promotion du pluralisme et de la diversité culturelle ainsi que de l'identité européenne⁽⁴⁾.

2.4. En janvier 2015, le bureau du CESE a décidé d'approuver l'élaboration d'un nouvel avis d'initiative sur les ICC étant donné qu'elles représentent un atout européen dans la concurrence mondiale. En effet, le Canada, la Corée et les États-Unis, par exemple, élaborent des stratégies de «soft power» efficaces afin de diffuser leur culture et leurs modes de vie et de soutenir le développement économique de leurs entreprises de conception, de production et de diffusion de biens et de services à contenu culturel.

2.5. Quels sont les facteurs clés qui expliquent la raison pour laquelle le CESE entend, à nouveau, s'intéresser au développement de ces industries?

2.5.1. D'abord leur poids dans l'économie européenne est de plus en plus significatif. Compte tenu des différentes définitions existantes et des dernières statistiques disponibles, les ICC constituent un des secteurs les plus dynamiques de l'économie européenne. L'étude du consultant TERA, couvrant la période 2008-2011⁽⁵⁾, signale que la contribution au PIB européen de ce type d'industries est comprise entre 4,4 % (seulement pour les industries créatives pures ou «core industries») et 6,8 % (en ajoutant celles fortement dépendantes des industries créatives pures ou «non-core industries»). Leur contribution à l'emploi représente respectivement 8,3 millions d'emplois, soit 3,8 % du total de la population active de l'Union européenne pour les industries créatives pures («core industries») et 14 millions d'emplois en ajoutant toutes les industries fortement dépendantes («non-core industries»), soit 6,5 % du total de la population active de l'Union européenne. Il s'agit donc du troisième employeur dans l'Union européenne derrière la construction et les boissons.

2.5.2. L'importance des dettes publiques a conduit les États et les collectivités à réduire le montant des subventions accordées à des associations culturelles et musicales, aux théâtres, aux cinémas d'art et d'essai, aux orchestres. Les grands médias de radio et de télévision à financement public sont en difficulté dans plusieurs États membres, tout comme la presse écrite qui traverse une crise de modèle économique du fait de la révolution numérique.

2.5.3. Des négociations en vue d'un partenariat transatlantique ont été ouvertes en juin 2013 avec déjà neuf sessions de négociations. L'exception culturelle a été reconnue dès l'origine et le CESE soutient la position du Parlement européen qui, dans sa résolution du 23 mai 2013 sur les négociations en vue d'un accord en matière de commerce et d'investissement entre l'Union européenne et les États-Unis⁽⁶⁾, demande que «l'exclusion des services de contenus culturels et audiovisuels, y compris en ligne, soit clairement stipulée dans le mandat de négociation».

2.5.4. Le programme «Europe créative», sur lequel le CESE a déjà eu l'occasion de se prononcer⁽⁷⁾, vient d'entrer en vigueur et a été doté d'un budget de 1,46 milliard d'EUR pour la période 2014-2020.

3. Observations générales

3.1. Des interrogations sur l'évolution économique du secteur

3.1.1. Plusieurs secteurs emblématiques de la culture et de la créativité européenne ont été fragilisés par la crise:

— les concerts et orchestres de musique classique et folklorique,

⁽¹⁾ COM(2012) 537 et ses documents de travail sur les industries de la mode et du luxe, SWD(2012) 286 et SWD(2012) 284 (JO C 198 du 10.7.2013, p. 39).

⁽²⁾ Voir avis horizontaux et thématiques du CESE, entre autres: JO C 110 du 9.5.2006, p. 34; JO C 108 du 30.4.2004, p. 68; JO C 51 du 17.2.2011, p. 43; JO C 181 du 21.6.2012, p. 35; JO C 44 du 11.2.2011; JO C 198 du 10.7.2013, p. 14; JO C 110 du 9.5.2006, p. 1; JO C 44 du 11.2.2011, p. 75; JO C 451 du 16.12.2014, p. 64; JO C 191 du 29.6.2012, p. 18; JO C 230 du 14.7.2015, p. 47.

⁽³⁾ Voir étude du British Council, «Mapping the creative industries: a toolkit», http://creativeconomy.britishcouncil.org/media/uploads/resources/mapping_the_creative_industries_a_toolkit_2-2.pdf

⁽⁴⁾ JO C 51 du 17.2.2011, p. 43.

⁽⁵⁾ TERA Consultants, «The Economic Contribution of the Creative Industries to EU GDP and Employment», 2014.

⁽⁶⁾ P7_TA (2013)0227 point 11.

⁽⁷⁾ JO C 198 du 10.7.2013, p. 39.

- les festivals d'art lyrique et de théâtre,
- le secteur européen de la BD souffre du piratage,
- les activités de production audiovisuelle destinées aux chaînes de télévision publique ont parfois souffert d'importantes réductions des budgets.

3.1.2. Les données statistiques d'Eurostat pour la période 2009-2013 confirment une diminution des emplois dans des secteurs tels que l'édition en France (146 000 salariés en 2009 et 112 000 en 2013) ou les activités de programmation et de tournage en Pologne (25 000 salariés en 2009 et 19 600 en 2013).

3.1.3. En revanche, selon un rapport de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Dublin) («Arts, Entertainment and Recreation: working conditions and job quality») ⁽⁸⁾, l'emploi dans les secteurs des arts, du divertissement et des loisirs a légèrement augmenté dans l'Union européenne entre 2010 et 2012: + 2 %. Dans certains États membres, la proportion de travailleurs dans ces secteurs est bien au-dessus de la moyenne européenne (1,6 % de la population active): en Estonie et au Royaume-Uni avec 2,6 %, en Lettonie avec 2,3 % et en Suède avec 2,5 % (14 % des entreprises et 8 % du PIB).

3.2. Une architecture d'un programme «Europe créative 2014-2020» qui soulève des questions sur le financement et les relais locaux

3.2.1. La nécessité du recours au financement pour les entreprises des industries créatives s'explique par leur difficulté à concevoir des modèles de revenus leur permettant de capturer de la valeur. Guider les petites et moyennes entreprises (PME) dans la conception de modèles d'affaires et de modèles de revenus permettant à la fois de créer et de capturer de la valeur les rendrait moins dépendantes des subventions publiques.

3.2.2. Dans le passé, le CESE a exprimé ses doutes sur le nouveau dispositif financier conçu pour que les PME et les autres opérateurs puissent accéder plus facilement au financement. Le manque d'expertise dans le domaine culturel du Fonds européen d'investissement (FEI) avait été souligné ⁽⁹⁾. Or, c'est cette instance qui est chargée de faire jouer la garantie sectorielle de 121 millions d'EUR.

3.2.3. Selon le programme «Europe créative», cette garantie doit avoir un effet de levier de 5,7 %, ce qui conduit à mettre environ 700 millions d'EUR à disposition d'une procédure d'appels d'offres et permet de sélectionner des organismes chargés de renforcer les capacités administratives pour le compte du mécanisme de garantie.

3.2.4. Il serait également intéressant de diversifier les modes de financement. Le «crowdfunding», y compris dans sa dimension transfrontalière, permet un accès plus facile au financement de projets et réduit le risque pour les investisseurs (*La Tribune*, 11 février 2014).

3.2.5. D'une manière plus générale, c'est toute la question de l'évaluation financière des actifs immatériels qui est posée. La Commission européenne reconnaît l'importance de ces actifs immatériels, mais ne suggère aucune méthode commune de valorisation financière de ces actifs immatériels.

3.2.6. Une insuffisance de relais locaux: les bureaux «Europe créative» sont au nombre de 1 à 4 par État membre, soit dans la capitale, soit dans une métropole. Ce maillage n'est sans doute pas suffisant pour assurer une promotion des programmes dans l'ensemble des régions fortement orientées autour des ICC.

3.3. Une adaptation du droit de la propriété intellectuelle face à la révolution numérique

3.3.1. La réforme de la directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁰⁾ sur le droit d'auteur est actuellement débattue, notamment sur la base d'une communication du 19 mai 2010 [«Une stratégie numérique pour l'Europe», COM(2010) 245 final], avec des questions délicates à arbitrer:

- faut-il mettre en place un titre européen unique du droit d'auteur?

⁽⁸⁾ http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1384en14.pdf

⁽⁹⁾ JO C 181 du 21.6.2012, p. 35.

⁽¹⁰⁾ JO L 167 du 22.6.2001, p. 10.

- comment adapter le droit d'auteur existant sous des formes très variées et complexes au niveau national à de nouvelles formes d'expression culturelle?
- est-il souhaitable d'harmoniser dans l'Union européenne la durée de protection du droit d'auteur?
- le législateur a-t-il anticipé la révolution de l'imprimante 3D?

3.3.2. Un autre sujet délicat porte sur la rémunération pour les auteurs et les artistes interprètes en rapport avec les recettes tirées de l'exploitation en ligne de leurs œuvres et interprétations.

3.3.3. Le CESE insiste sur la nécessité d'un régime équilibré permettant une rémunération juste et équitable de tous les ayants droit, notamment les créateurs de contenus, les artistes interprètes et les producteurs.

3.3.4. Il est également important d'aider les PME/TPE et microentreprises des ICC à protéger leurs droits de propriété intellectuelle ⁽¹¹⁾, notamment dans les secteurs de la mode et du design.

3.3.5. Le CESE appelle aussi la Commission européenne à faire preuve de cohérence en révisant également la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽¹²⁾ sur le commerce électronique afin de responsabiliser toutes les parties prenantes (les acteurs/ayants droit, hébergeurs, moteurs de recherche, fournisseurs de solutions de paiement, etc.) dans la lutte contre le piratage.

4. Observations particulières

4.1. *Un besoin urgent de dispositifs territoriaux incitatifs*

4.1.1. Le CESE souligne que c'est en effet au niveau local que vont se mettre en place — ou pas — des formes de coopération. Il faut insister sur le rôle clé des grappes culturelles, des districts créatifs, des lieux de rencontres accessibles et gratuits mis à disposition par les villes et les régions comme l'ont démontré plusieurs témoignages (Wallonie, Rhône-Alpes) lors de l'audition du 15 juin 2015. Les experts du réseau européen, dans leur rapport sur la résilience des ICC ⁽¹³⁾, estiment que «*les politiques publiques visant à promouvoir la culture et la créativité semblent avoir un impact plus important au niveau infranational*».

4.1.2. Le programme annuel de la mise en œuvre de l'initiative «Europe créative» prévoit de dédier 4,9 millions d'EUR à des bureaux «Europe créative». Ces bureaux sont trop peu nombreux et situés dans les capitales ou des métropoles, ce qui ne garantit pas forcément la meilleure localisation par rapport à l'implantation des acteurs.

4.2. *Une réponse nécessaire à la situation parfois précaire des travailleurs atypiques dans les ICC (hors luxe)*

4.2.1. Selon un rapport de l'Organisation internationale du travail (OIT) de mai 2014, dédié aux relations du travail dans le secteur des médias et des industries culturelles ⁽¹⁴⁾, on compte:

- 2,3 millions de salariés dans les secteurs de l'édition, de la vidéo, de la télévision,
- 1,2 million de personnes dans le secteur de l'imprimerie et de la publication média,
- 1 million d'artistes, dont la moitié aurait un statut d'autoentrepreneur.

4.2.2. Dans la plupart de ces métiers, et en particulier dans le secteur des médias et de la culture, l'emploi dit «atypique» a pris de l'ampleur au cours des dernières décennies, avec la multiplication des contrats à temps partiel et à durée déterminée, le travail intérimaire, le travail indépendant et économiquement dépendant.

⁽¹¹⁾ Voir avis CESE «Vers un consensus renouvelé sur la protection des droits de propriété intellectuelle: un plan d'action de l'Union européenne» (JO C 230 du 14.7.2015, p. 72).

⁽¹²⁾ JO L 178 du 17.7.2000, p. 1.

⁽¹³⁾ <http://www.eenc.info/fr/eencdocs-fr/rapports/la-resilience-de-lemploi-dans-les-secteurs-culturels-et-creatifs-sccs-pendant-la-crise/>

⁽¹⁴⁾ «Les relations d'emploi dans les industries des médias et de la culture», mai 2014, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_dialogue/—sector/documents/publication/wcms_240701.pdf

4.2.3. Le CESE soutient les points de consensus adoptés par l'OIT en mai 2014⁽¹⁵⁾, confirmant que «les principes et droits fondamentaux au travail doivent s'appliquer à tous les travailleurs du secteur des médias et de la culture, quelle que soit la nature de leur relation d'emploi». Il constate que certains travailleurs du secteur des médias et de la culture ne bénéficient pas d'une protection sociale suffisante (chômage, retraite, sécurité sociale, etc.) et que parfois le recours accru à la sous-traitance et l'existence de statuts très différents parmi les travailleurs atypiques des ICC peuvent accroître les risques en matière de sécurité et de santé.

4.2.4. Le CESE se prononce pour une activité plus intense de négociations collectives dans ces différentes branches afin d'améliorer les conditions de travail.

4.2.5. Le CESE demande à la Commission européenne de présenter un «paquet» législatif ambitieux sur la mobilité, qui permette de résoudre de façon adéquate les problèmes de mobilité au sein de l'Union européenne des professionnels des ICC et de faciliter l'octroi de visas dans le cadre des échanges avec les pays tiers.

4.3. *Des changements à anticiper dans les outils d'éducation et de formation dans le secteur des ICC*

4.3.1. Le CESE a déjà attiré l'attention sur la nécessité de mieux faire connaître les industries créatives dans les cursus d'enseignement de base et dans la formation professionnelle conformément au contenu de la charte internationale de l'artisanat artistique⁽¹⁶⁾.

4.3.2. Il convient de souligner le rôle majeur du service public de la télévision et de la radio comme premier vecteur d'éducation à la culture et de diffusion d'émissions à fort contenu littéraire, historique ou artistique.

4.3.3. Le CESE estime également que, dans une période d'évolution rapide des modèles économiques liée notamment aux changements d'habitude des consommateurs, des enseignements d'économie, de gestion et de stratégie devraient être dispensés dans les formations aux métiers des industries créatives et culturelles. Les dirigeants et entrepreneurs de ces ICC doivent également pouvoir avoir accès à de telles formations au titre de la formation professionnelle continue.

4.3.4. Le CESE a insisté dans plusieurs avis sur l'importance de la formation afin de transmettre des savoir-faire rares issus de l'artisanat. Mais ce qui apparaît de plus en plus flagrant dans plusieurs États membres est le décalage croissant entre le contenu des enseignements et les besoins du marché, qui a conduit certains acteurs de la société civile à s'engager dans le domaine de la formation en créant des établissements privés, ou à mettre en place dans le cadre d'un partenariat public-privé des formations courtes (quatre semaines), très pratiques, concentrées sur un métier permettant à des jeunes diplômés ou non diplômés d'être opérationnels dans les meilleurs délais.

4.3.5. Le Conseil européen des compétences pour les secteurs de l'audiovisuel et du spectacle vivant a débuté ses travaux en novembre 2014. Le CESE est intéressé par ses travaux qui devraient conduire à une meilleure anticipation des besoins en matière de formations initiale et continue.

4.3.6. Le CESE considère important que, dans ce cadre, les partenaires sociaux et le Conseil européen des compétences soient étroitement associés aux activités d'ESCO⁽¹⁷⁾ (classification européenne multilingue des aptitudes, compétences, certifications et professions).

4.3.7. Le CESE souhaite plus de synergie entre le pôle «Alliances de la connaissance» du programme Erasmus+ et le programme «Europe créative».

4.4. *Une vigilance par rapport aux stratégies de nos concurrents mondiaux*

4.4.1. Le CESE demande à ce que toutes les dimensions de ce secteur — emploi, compétences, formation, propriété intellectuelle etc. — soient prises en compte en raison de son poids dans l'économie. La dimension externe doit être intégrée dans les négociations bilatérales et multilatérales en cours. En effet, ces biens et services à contenu créatif et culturel important représentent une part croissante dans les exportations de l'Union européenne. Les produits de luxe représentent selon l'ECCIA quelque 17 % du total des exportations européennes en 2013.

4.4.2. La prise en compte des spécificités de ces industries en termes de contenu implique de porter une plus grande attention aux droits de propriété intellectuelle et à la régulation du commerce électronique.

⁽¹⁵⁾ Organisation internationale du travail (OIT) GDFMCS/2014/7, Forum de dialogue mondial sur les relations d'emploi dans le secteur des médias et de la culture, Genève 14-15 mai 2014, Points de consensus.

⁽¹⁶⁾ Voir note 4.

⁽¹⁷⁾ La classification ESCO a été lancée par la Commission européenne en 2010. ESCO fait partie de la stratégie «Europe 2020».

4.5. *L'élaboration d'un «story telling» attractif autour des valeurs de l'Union européenne*

4.5.1. Les valeurs de l'Union européenne méritent d'être promues et diffusées au moyen de formats attractifs sur les réseaux sociaux.

4.5.2. Un appel à projets à destination de vidéastes, graphistes, dessinateurs, musiciens, etc., permettrait d'élaborer des contenus imagés, vivants et susceptibles d'être diffusés de manière virale auprès des publics jeunes.

4.6. *La pollinisation croisée à encourager*

4.6.1. Cet objectif visant à mettre en place et à développer des synergies entre différentes industries créatives et culturelles fait partie du cadre conceptuel de la Commission européenne dans le programme «Europe créative»⁽¹⁸⁾.

4.6.2. Des expériences ponctuelles très encourageantes ont lieu, par exemple, entre gastronomie, numérique et tourisme, entre art et luxe, entre culture et tourisme.

4.6.3. Ces expériences de fertilisation croisée entre ICC et entre ICC et autres secteurs d'activité ne sont pas souvent transposables à une échelle industrielle, car elles reposent sur une compréhension des caractéristiques propres à chaque secteur.

4.6.4. Par ailleurs, les pratiques de fertilisation croisée qui se développent dans le secteur des ICC permettent grâce aux avancées technologiques (impression 3D, impression numérique) de stimuler le développement de profils professionnels axés sur la création et l'innovation, vecteurs d'emplois futurs.

4.7. *La valorisation économique du patrimoine architectural*

4.7.1. L'Union européenne est la partie du monde qui présente la plus forte densité culturelle avec 363 sites sur les 981 sites naturels et culturels recensés par l'Unesco au titre du patrimoine de l'humanité. Or, il a été démontré que les flux de touristes indiens, chinois, japonais, ou américains s'expliquent principalement par la richesse de ce patrimoine⁽¹⁹⁾. Toute amélioration de la politique en matière de visas est à encourager dans les limites des impératifs de sécurité déterminés par les États membres et les pays tiers concernés.

4.7.2. Or, du fait du niveau élevé d'endettement de plusieurs États membres richement dotés en monuments architecturaux — Grèce (17), Espagne (44), France (39) ou Italie (47) — des difficultés sont constatées en ce qui concerne la conservation et l'entretien de ce patrimoine. Dans la mesure où cette richesse culturelle et architecturale européenne représente un formidable atout permettant de continuer à développer le tourisme culturel, il est demandé à la Commission européenne de dresser un état des lieux de l'état actuel de l'entretien des sites classés par l'Unesco situés dans l'Union européenne.

4.8. *La mise en place d'un forum européen multi-acteurs*

4.8.1. Le CESE a déjà fait cette demande⁽²⁰⁾. Le Comité des régions la soutient et demande la mise en place d'un forum européen de la créativité⁽²¹⁾. Ce forum «réunirait des groupes publics, privés et de bénévoles en vue d'analyser comment l'Europe peut apporter des solutions créatives aux problèmes locaux et européens urgents».

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le président
du comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽¹⁸⁾ Règlement (UE) n° 1295/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le programme «Europe créative» (2014 à 2020) (JO L 347 du 20.12.2013, p. 221).

⁽¹⁹⁾ JO C 44 du 11.2.2011, p. 75.

⁽²⁰⁾ JO C 198 du 10.7.2013, p. 39.

⁽²¹⁾ JO C 218 du 30.7.2013, p. 7.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Les programmes de développement rural: simples rustines ou prémices d'un renouveau?»

(avis d'initiative)

(2016/C 013/14)

Rapporteur: M. Tom JONES

Corapporteur: M^{me} Joana AGUDO I BATALLER

Le 22 janvier 2015, le Comité économique et social européen (CESE) a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Les programmes de développement rural, simples rustines ou prémices d'un renouveau?»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 juillet 2015.

Lors de sa 510^e session plénière, des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 17 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 192 voix pour, 3 voix contre et 10 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE se félicite de l'engagement constant dont font preuve l'Union européenne, les États membres et les régions pour affronter, grâce à un programme de développement rural de grande ampleur, certains des défis que rencontrent les zones rurales. Il reconnaît les efforts consentis par la Commission et le personnel des gouvernements dans l'élaboration et l'adoption du nouveau programme. Néanmoins, face à la véritable crise que connaissent bon nombre de ces territoires désavantagés, des déceptions sont apparues quant aux retards enregistrés pour la présentation, l'adoption et le lancement dudit programme dans un certain nombre d'États et de régions. En conséquence, nous recommandons que la Commission, œuvrant de concert avec les pouvoirs publics nationaux et régionaux, commande une évaluation indépendante du processus, afin d'éviter que le nouveau dispositif soit encore plus retardé.

1.2. La réussite du programme de développement rural dépendra de l'efficacité avec laquelle le principe de partenariat sera mis en œuvre. Il est capital que, conformément aux obligations imposées par le traité, ainsi qu'à d'autres engagements, les parties prenantes du secteur public, les acteurs du privé, les partenaires sociaux et les ONG s'approprient conjointement le programme. Le CESE relève que, si des avancées ont bien été enregistrées par rapport aux programmes précédents pour ce qui concerne la mobilisation, le degré de partenariat varie encore d'un pays de l'Union européenne à l'autre.

1.3. La transparence s'impose en ce qui concerne le rôle des comités de suivi. Il convient que leurs membres exercent leur contrôle des objectifs de manière énergique, en disposant d'un accès aux orientations financières. La composition de ces comités devrait couvrir un large éventail, y compris en offrant la possibilité de refléter, le cas échéant, des coalitions d'intérêts.

1.4. Conformément au règlement (UE) n° 1303/2013, et notamment son article 5, qui porte sur le partenariat et la gouvernance, le CESE considère que la Commission doit suivre la mise en œuvre de ce règlement lors de la préparation des accords de partenariat et de l'exécution des programmes, y compris en participant aux comités de suivi.

1.5. Le Comité se félicite de la variété des programmes, qui reposent sur les besoins et les priorités à l'échelon local, et accueille favorablement le recours accru au modèle du développement local mené par les acteurs locaux (en abrégé, DLAL) pour favoriser une mobilisation plus étendue des communautés. Il préconise de diffuser les bonnes pratiques concernant le recours à des méthodes de travail efficaces dans l'utilisation de ce modèle.

1.6. Les contraintes budgétaires impliquent de conférer au programme un caractère complémentaire et non redondant par rapport au restant du budget de la politique agricole commune. Nous recommandons d'utiliser au maximum des sources de cofinancement provenant des secteurs publics et privés et de celui du bénévolat, moyennant un processus harmonisé pour les demandeurs. Les autorités de gestion devraient faciliter l'accès aux fonds de la politique de cohésion et aux autres fonds d'investissement européen, dès lors que les projets répondent à des critères plus larges.

1.7. Comme le CESE l'a déjà signalé⁽¹⁾, quinze États membres ont transféré des ressources des paiements directs au profit des programmes de développement rural, tandis que dans cinq autres, le transfert s'est effectué du second pilier au premier. Pour légitimes qu'elles soient l'une et l'autre, car autorisées par les colégislateurs, ces deux options ne revêtent pas la même valeur, les programmes de développement rural favorisant l'objectif de mieux équilibrer le développement territorial dans chacune des régions de l'Union européenne. Il serait judicieux d'examiner cette marge de flexibilité sous l'angle de la cohérence et de la flexibilité, y compris pour ce qui concerne son incidence sur la concurrence au sein du marché unique.

1.8. La priorité en matière de dépenses sera extrêmement variable en fonction des États et des régions. Le présent avis souligne l'importance que revêtent le développement durable de l'activité économique, l'environnement et la justice sociale, en insistant fortement sur la valeur ajoutée qui est apportée aux ressources liées à la terre. Nous recommandons que la Commission procède à une analyse à mi-parcours des progrès qui, pour les priorités susmentionnées, ont été effectués par rapport aux buts fixés, tout en respectant les engagements pris. Les autorités devraient pouvoir procéder à certains ajustements afin de permettre à de nouveaux projets d'assurer la réussite du programme et de tirer des enseignements utiles à toute politique ultérieure relevant du cadre de la ruralité.

1.9. D'aucuns redoutent sérieusement que les programmes de développement rural ne soient pas capables d'améliorer la cohésion territoriale. Les zones qui, au sein des États et des régions comme entre chacun d'entre eux, souffrent le plus de l'éloignement ou de la marginalisation économique, ne possèdent pas les capacités structurelles voulues pour faire fructifier les fonds et les soutiens disponibles. Il est nécessaire de mobiliser des ressources bien calibrées en volume plus important et durant une période de temps plus longue, notamment sous la forme de tutorats transfrontaliers, de jumelages, de développement des capacités d'assistance des structures de conseil et des prêts et investissements à caractère novateur en faveur des entreprises tant privées que sociales.

1.10. Le Comité respecte le modèle Leader, qui existe de longue date, et encourage les réseaux de développement rural financés par la Commission européenne à diffuser plus largement les bonnes pratiques.

1.11. Les programmes insistent clairement sur la préservation des emplois existants et la création de nouvelles possibilités de postes de travail dans les zones rurales, ainsi que sur l'importance des investissements, des échanges de savoir, de la formation, du tutorat et du renforcement des liens avec les organismes de recherche. Les mesures visant à inciter les jeunes à chercher un avenir dans les zones rurales sont importantes, de même que celles qui contribuent à l'intégration de toutes les personnes confrontées à des difficultés particulières ou souffrant de handicaps physiques et mentaux. Les dispositifs de soutien financier qui sont destinés à favoriser le renouvellement générationnel revêtent une portée capitale. En outre, les écoles et établissements d'enseignement supérieur des régions rurales doivent entretenir des rapports plus étroits avec les besoins, classiques ou en cours de mutation, que ces zones présentent en matière de compétences.

1.12. Il est nécessaire de traiter la question de la planification des successions, en combinant avec les réglementations nationales ou régionales sur les transferts d'actifs les possibilités qu'offre le programme de développement rural pour expérimenter des modèles économiques. Le CESE est favorable à la mobilité de la main-d'œuvre pour autant qu'elle soit soutenue par une formation de qualité et que le respect des droits des travailleurs soit assuré.

1.13. Il convient de viser et de soutenir spécifiquement la contribution des femmes à la réussite du programme. Elles jouent un rôle crucial pour le maintien de la population dans les zones rurales, non seulement en ce qui concerne la diversification et la transformation des produits agricoles mais également en contribuant au développement des collectivités locales grâce à l'offre d'activités artisanales et de tourisme rural, ainsi qu'en tant que facteur essentiel pour l'innovation.

1.14. Le Comité accueille favorablement les mesures destinées à améliorer l'environnement, ses écosystèmes et les paysages de culture. Soutenir les produits locaux, dotés de labels appropriés, le tourisme rural et les installations d'énergie renouvelable qui présentent une taille modeste et sont détenues par des communautés est de nature à apporter des avantages durables à l'économie et à la collectivité. La régénération rurale ne pourra advenir que si elle est sous-tendue par des entreprises agricoles, sylvicoles et rurales efficaces et profitables. Il sera nécessaire de déployer des efforts supplémentaires pour améliorer la compréhension entre, d'une part, les agriculteurs et les propriétaires forestiers, qui produisent des biens alimentaires, des matières premières renouvelables et des prestations en matière d'environnement et de loisirs et, d'autre part, les consommateurs, qui présentent une diversité de citoyennetés européennes de plus en plus grande.

⁽¹⁾ Rapport d'information sur les «Modalités de la réforme de la PAC», EESC-2015-01409.

1.15. Viser à réduire l'incidence du changement climatique sur l'agriculture et la sylviculture, et vice versa, est une priorité des programmes. Le Comité accueille favorablement les projets destinés à capter le carbone, améliorer la qualité de l'eau et des sols, réduire les émissions, enrichir les écosystèmes et développer l'économie circulaire. Les améliorations doivent se faire sur le long terme et être mesurées scientifiquement dans le cadre de plusieurs dispositifs agroenvironnementaux et d'autre nature, dont la production intégrée.

1.16. La victoire qui pourra être remportée contre l'injustice sociale sera fonction de l'ampleur des engagements que les gouvernements nationaux et l'Union européenne sauront consentir en matière de ressources et de politique, notamment en fournissant un meilleur accès aux services de l'internet, du transport et de l'éducation.

1.17. La revitalisation de l'économie et des communautés des villages est essentielle et il convient que les programmes de développement régional soient également évalués à l'aune de leur prise en compte de l'ensemble des citoyens des campagnes. La participation de la société civile et l'action entrepreneuriale sont essentielles pour assurer la viabilité des zones rurales.

2. Introduction

2.1. Par-delà ceux qui y vivent et y travaillent, les campagnes européennes irriguent véritablement l'existence de tous les citoyens de l'Europe. Elles fournissent un approvisionnement sûr en aliments, en bois, en minerais et en eau. Elles procurent des habitats diversifiés, des énergies renouvelables, des accès aux loisirs récréatifs, des paysages historiques et des activités artisanales mais, par-dessus tout, hébergent des populations aux multiples talents et aux cultures variées. Quelque 115 millions de citoyens européens, soit 23 % de la population de l'Union européenne, sont rangés dans la catégorie des habitants de zones rurales.

2.2. Les zones rurales présentent toutefois de grandes disparités du point de vue du bien-être économique et de la cohésion sociale. Certaines sont prospères et dynamiques, tandis que d'autres se révèlent vulnérables, se dépeuplent et se délitent. Beaucoup sont aussi riches d'atouts qu'elles sont pauvres en ressources financières et se caractérisent par des noyaux de peuplement dispersés, qui ne disposent que d'un accès limité aux services publics. Cette observation vaut tout particulièrement pour les régions reculées ou montagneuses, ainsi que pour les îles. Dans le monde actuel, les villes, petites et grandes, exercent sans relâche leur force d'attraction sur l'activité économique et sociale. De ce fait, les pouvoirs publics éprouvent des difficultés à assurer la durabilité des communautés rurales, surtout lorsqu'ils mettent par ailleurs en œuvre des politiques urbaines inadéquates. La mobilité et la libre circulation des personnes comptent indubitablement parmi les principes essentiels de l'Union européenne mais, pour les régions rurales les plus pauvres, elles n'en produisent pas moins des effets pervers, dans la mesure où leurs habitants, les jeunes en particulier, les désertent en bien trop grand nombre, sans jamais y revenir, attirés qu'ils sont par l'espoir de meilleures perspectives d'existence.

2.3. Pour restaurer la confiance dans l'idée que la prospérité est possible à la campagne, l'Europe a besoin d'une perspective qui soit fondée sur la croissance verte, développe l'économie circulaire, encourage une meilleure appréhension des besoins collectifs et favorise des dispositifs de soutien plus intelligents. Le présent avis s'efforce de discerner les raisons pour lesquelles les taux de réussite en la matière divergent et de déterminer quelles sont les chances de réaliser de véritables améliorations durant la nouvelle période de programmation des financements. Des leçons peuvent-elles être tirées en ce qui concerne les trois piliers du développement durable, à savoir la justice économique, environnementale et sociale? Existe-t-il, chez tous les acteurs intéressés, un véritable esprit d'appropriation des actions et de partenariat?

3. Observations générales

3.1. Nombreuses sont les mesures que les États membres et les régions ont arrêtées pour rééquilibrer les atouts respectifs des villes et des campagnes en matière économique et affermir la cohésion sociale; par ailleurs, grâce à la politique agricole commune, au titre de son premier [règlement (UE) n° 1307/2013] et de son second pilier [règlement (UE) n° 1305/2013], ainsi qu'à ses Fonds structurels et de cohésion, l'Union européenne a déployé, quoiqu'avec un succès limité et variable, des efforts constants pour enrayer le déclin des zones rurales. On estime à 95,6 milliards d'EUR avant transfert entre piliers, soit 23 % du budget de la politique agricole commune, les concours que l'Union européenne octroie actuellement au développement rural, financé par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) qui a été établi par le règlement (UE) n° 1306/2013.

3.2. Les programmes de la période 2014-2020 s'appuient sur des années d'expérience touchant à l'efficacité ou à l'inefficacité de telle ou telle action. La Commission encourage le Réseau européen pour le développement rural (REDR) et le partenariat européen de l'innovation pour la productivité et la durabilité agricole (PEI-AGRI) en ce qui concerne la diffusion des bonnes pratiques et des démarches novatrices et le CESE recommande d'intensifier cette activité à tous les niveaux. Il serait également possible de tirer des enseignements des bonnes pratiques d'autres bailleurs de fonds.

3.3. Bien que les sommes allouées à cette action soient plus modestes que d'autres budgets de l'Union européenne, il est tout à fait possible de les utiliser avec intelligence et de les abonder par des cofinancements en provenance de sources gouvernementales ou d'autre nature. Ces programmes doivent s'inscrire dans un rapport de complémentarité avec les ressources du premier pilier et, le cas échéant, s'articuler avec d'autres sources de financement en un processus administratif sans heurts, permettant aux candidats de recevoir une réponse rapide à leurs demandes et de bénéficier d'un soutien sous forme de tutorat de la part d'agences consultatives et d'autorités locales de planification.

3.4. Les éléments dont se composent les programmes présentent la souplesse et la bonne adaptation à la situation locale qui sont requises pour être en prise avec les véritables besoins des communautés concernées. Le modèle Leader et les groupes d'action locale induisent une appropriation partagée et des résultats positifs, dans les cas où ils sont les plus efficaces et réussis. Dans tout projet, dans toute initiative, quels qu'ils soient, il est capital de fournir à tous les intervenants une assistance technique, couplée à du tutorat et de la formation.

3.5. Néanmoins, les zones les plus désavantagées peinent à dégager de réelles améliorations au moyen de programmes de court terme, parce qu'elles manquent de ressources entrepreneuriales, qu'elles n'ont que de piètres infrastructures, que les dirigeants de leurs collectivités sont inexpérimentés et que les autres investissements leur sont moins accessibles. Si l'on veut améliorer la cohésion territoriale, il y a lieu de consacrer à ces territoires une plus grande attention qu'ils n'en avaient reçue au titre de l'ancien objectif 1 des programmes structurels ou de ceux assurant le financement de la cohésion.

3.6. La Commission européenne a publié de nouveaux règlements financiers pour l'actuelle période 2014-2020 et il est souhaitable que les autorités de gestion et les comités de suivi les comprennent clairement et les mettent en œuvre, sans pour autant que la charge administrative pesant sur les auteurs de projets ne s'en trouve alourdie. À cet égard, la Cour des comptes européenne, dans ses rapports sur la période de programmation 2007-2013 et le cadre juridique 2014-2020 ⁽²⁾, a formulé des propositions pour assurer que le nouveau programme produise une plus grande valeur ajoutée par rapport aux sommes engagées.

3.7. Nonobstant les promesses de simplification qui avaient été faites, le processus d'élaboration et d'adoption de nombre des nouveaux programmes a accusé un sérieux retard, situation qui est des plus regrettable, si l'on considère l'état inquiétant dans lequel se trouvent placées bon nombre des régions rurales les plus démunies et le souhait affiché par ces programmes de contribuer d'urgence à lutter contre la faiblesse des revenus, le chômage des jeunes, la mauvaise qualité des services publics et les répercussions du changement climatique. En mai 2015, quelque 57 % des programmes régionaux et nationaux devaient encore être approuvés ⁽³⁾, même si l'on espère que le processus pourra être mené à son terme d'ici la fin de l'année.

4. La consultation et la participation des acteurs intéressés

4.1. Le CESE souligne l'importance que revêt la mise en œuvre du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche. Il insiste en particulier sur la portée spécifique de l'article 5, relatif au partenariat et à la gouvernance à plusieurs niveaux, qui mentionne la nécessité d'assurer la participation d'autres autorités publiques, partenaires économiques et sociaux et organisations représentant la société civile. Par conséquent, la Commission devrait effectuer un suivi concernant l'application de ce règlement, lors de la préparation des accords de partenariat, ainsi que dans la mise en œuvre des programmes, notamment en participant aux comités de suivi desdits programmes.

⁽²⁾ Rapports spéciaux 22/2014, 23/2014, 4/2015 et 5/2015.

⁽³⁾ Commission européenne, communiqué de presse du 26 mai 2015: «24 nouveaux programmes de développement rural adoptés pour stimuler le secteur agricole européen et dynamiser nos campagnes».

4.2. Le présent avis se penche sur le niveau qu'atteint la mobilisation durant la phase d'élaboration des programmes de développement rural, même si ses conclusions sont limitées du fait que ceux qui sont déjà approuvés sont fort peu nombreux et que leur couverture géographique est restreinte. Trois auditions⁽⁴⁾, complétées par un questionnaire diffusé plus largement, ont été réalisées. Selon les premières réponses reçues, la démarche de mobilisation, entre pouvoirs publics et organisations non gouvernementales, fonctionne d'une manière qui, pour être variable d'un territoire à l'autre, s'est améliorée et a gagné en maturité par rapport aux programmes précédents. Il s'impose néanmoins de consentir davantage d'efforts pour diffuser les bonnes pratiques s'agissant de mobiliser les acteurs concernés, notamment en faisant une utilisation plus poussée des technologies de la communication aux fins d'instaurer un dialogue permanent. Le dialogue présente de fortes variations d'un pays ou d'une région à l'autre. Les accords de partenariat peuvent être de pure forme, la méthode du développement local mené par les acteurs locaux (DLAL) n'a été adoptée que dans certaines zones et la consultation complète et authentique s'achève plutôt vers le commencement de la procédure que vers sa fin⁽⁵⁾. On relève des exemples de bonnes pratiques, souvent dans des endroits où, pour d'autres initiatives politiques, un engagement similaire avait déjà débouché sur de meilleurs résultats qu'ailleurs⁽⁶⁾.

4.3. À eux seuls, les pouvoirs publics ne peuvent induire les changements véritables qui sont nécessaires pour revitaliser les zones rurales. Ils ont certes la capacité d'assurer un cadre législatif et d'établir un échéancier, d'apporter la légitimité démocratique, d'améliorer les services publics et de fournir un financement d'amorçage mais c'est essentiellement au secteur privé, aux travailleurs qualifiés et aux entreprises de l'économie sociale et communautaire qu'il incombe de produire des résultats pour la population et l'environnement. Si l'on veut qu'ils aient envie d'investir du temps et des ressources, il faut que les citoyens aient l'assurance qu'il est possible de donner une traduction concrète à une vision partagée d'un meilleur avenir pour les campagnes et que leur démarche ne sera pas entravée par la lenteur des procédures de demande.

4.4. Afin de réussir dans cette voie, les partenaires économiques et sociaux ont besoin des ressources nécessaires pour un engagement durable vis-à-vis de leurs membres et des pouvoirs publics. Étant donné que les plans varient et évoluent, il faut pouvoir compter sur un sentiment d'appropriation plus poussé vis-à-vis des actions développées et de leur mise en œuvre. Les comités de suivi doivent disposer d'un large réservoir de membres bien informés et capables d'assurer une vérification efficace. Le CESE s'emploie à aider au développement de modèles améliorés de partenariat avec les acteurs de la société civile et les partenaires sociaux⁽⁷⁾.

5. De simples rustines ou un renouveau durable sur le long terme?

5.1. Les auditions que nous avons organisées à Bruxelles et dans le nord du pays de Galles⁽⁸⁾ ont confirmé que les programmes comprenaient des objectifs appelant des résultats. Il conviendrait que la Commission, les comités de suivi et les parties prenantes les soumettent périodiquement à une évaluation, afin de vérifier si une progression a bel et bien été enregistrée et de juger de leur efficacité au regard de leur coût. Il convient également d'examiner si les transferts de ressources entre les piliers ont été efficaces ou, au contraire, ont contribué à accroître les distorsions sur le plan géographique et sur celui de la compétitivité.

5.2. Pour ce qui concerne le développement durable, trois problématiques à évaluer ont été relevées: la culture entrepreneuriale et l'emploi, l'environnement et, enfin, l'insertion sociale.

Culture entrepreneuriale et emploi

5.3. Bien que le budget de la PAC soit en baisse, les exigences supplémentaires de la Commission concernant le respect des règles pour les paiements au titre du premier pilier sont en augmentation. Aussi est-il essentiel que les programmes de développement rural ciblent leurs soutiens sur des investissements en faveur d'un secteur agricole et sylvicole qui soit compétitif, notamment grâce à des produits à plus forte valeur ajoutée, sur une amélioration de la commercialisation et un renforcement des chaînes d'approvisionnement courtes, de la politique de marques et de l'échange de connaissances. Les universités et autres établissements d'enseignement supérieur ont un rôle important à jouer dans leurs régions d'implantation, et ont vocation à soutenir les régions les plus défavorisées, grâce au jumelage et au tutorat. Ils devraient collaborer avec les services consultatifs existants dans les domaines de l'agriculture et de la ruralité, en vue d'utiliser les fonds

⁽⁴⁾ Le 13 avril à Bruxelles, le 21 mai à Bangor, dans le nord du Pays de Galles, et le 9 juin 2015 à Helsinki.

⁽⁵⁾ Avis sur le thème «Évaluation de la consultation des parties prenantes par la Commission européenne» (JO C 383 du 17.11.2015, p. 57).

⁽⁶⁾ Dans ses processus de consultation, le Pays de Galles a atteint un stade de maturité et continue à évoluer, grâce à l'engagement constitutionnel sanctionné dans sa loi sur la gouvernance décentralisée, qui promeut le développement durable et prévoit une action en partenariat avec le secteur du bénévolat sur son territoire.

⁽⁷⁾ Traité de Lisbonne, article 11; déclaration de Riga — Plate-forme sociale, mars 2015.

⁽⁸⁾ Voir note 4.

de l'Union européenne pour la recherche afin de répondre à des besoins locaux spécifiques. Les programmes de développement rural devraient fonctionner comme une passerelle entre le Fonds européen d'investissement et les candidats, en aidant la science à se doter d'applications agricoles ou rurales. Bien qu'ils ne soient pas financés directement par ces programmes, les établissements d'enseignement ont manifestement un rôle à jouer, en particulier dans les zones rurales, pour répondre aux besoins des générations à venir en matière d'activité entrepreneuriale. Les journées portes ouvertes organisées dans des exploitations agricoles et les possibilités d'y faire une expérience de travail ou un apprentissage, telles qu'assurées grâce à d'autres dispositifs de financement, revêtent une importance capitale pour insuffler une motivation à une main-d'œuvre bien formée⁽⁹⁾. La formation, qu'elle soit formelle ou informelle, doit être professionnelle, axée sur l'entreprise et fondée sur une base locale, chaque fois que possible⁽¹⁰⁾.

5.4. L'agriculture et les industries forestières évoluent dans un environnement économique qui est dynamique, sous la marque de la mondialisation, des progrès technologiques rapides et de la montée des demandes sociétales. Les innovations constituent un facteur essentiel pour préserver l'efficacité et la compétitivité des agriculteurs et des propriétaires forestiers. Le partenariat européen de l'innovation pour la productivité et la durabilité agricole (PEI-AGRI), qui vient d'être mis en place, offre un instrument précieux, dont il y a lieu d'assurer une mise en œuvre rapide et étendue. Pour mobiliser les acteurs et faciliter l'innovation, il est nécessaire de disposer de conditions de financement harmonisées.

5.5. Dans les zones rurales, il y a lieu de combiner la garantie pour la jeunesse et les dispositifs analogues avec des initiatives relevant des programmes de développement rural, afin d'ouvrir un espace où il soit possible de progresser et faire montre d'ambition. Il est essentiel de fournir des investissements et des formations aux jeunes agriculteurs et aux nouveaux arrivants dans la profession. Les projets destinés à soutenir les jeunes et à les maintenir en milieu rural doivent être une priorité absolue. Il convient de les inciter à s'approprier les mesures destinés à les aider. Les régions rurales ont besoin d'un cadre amélioré de planification des successions⁽¹¹⁾, qui soit équitable sur le plan juridique et accessible et qui encourage des transferts intergénérationnels capables d'associer durablement la jeunesse et l'expérience.

5.6. Le rôle que jouent les femmes dans l'agriculture est pleinement reconnu. Leur contribution à la conception et à la réalisation des projets en milieu rural est inestimable et, comme l'a montré l'exemple de la Finlande, leur apporter un soutien ciblé sous forme de conseils aboutit à libérer un potentiel entrepreneurial⁽¹²⁾.

5.7. Le tourisme rural, les produits de l'artisanat et le soutien à des initiatives de loisirs et de santé et d'entretien de la vitalité méritent d'être appuyés, tout comme l'action promotionnelle menée lors de festivals ou manifestations, tels que le Royal Welsh ou, à Berlin, la Semaine verte. Dans une Europe plurielle et en évolution, ni les entreprises rurales, ni les consommateurs ne peuvent faire l'économie des liens à retisser entre villes et campagnes non plus que d'un meilleur accès aux services internet à haut débit. La création de chaînes de valeur régionales ouvre de réelles perspectives pour l'artisanat, l'agriculture, le tourisme et le commerce, ainsi que pour les zones rurales⁽¹³⁾. Le CESE soutient la proposition de Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) et sa mobilisation au service de projets ruraux.

Environnement

5.8. Les répercussions du changement climatique sur l'agriculture et la sylviculture ont été étudiées dans un avis spécifique⁽¹⁴⁾. L'une des solutions envisageables pour accroître la production tout en utilisant moins de ressources et améliorer la résilience face au changement climatique consiste à encourager une intensification durable de l'agriculture et du secteur sylvicole. Dans les modes actuels d'exploitation des terres, on incite à développer des activités d'atténuation, qui luttent contre ce changement, et à accroître la biodiversité, notamment grâce aux dispositions agroenvironnementales⁽¹⁵⁾.

⁽⁹⁾ L'Académie galloise d'agriculture constitue un bon exemple de formation à l'encadrement.

⁽¹⁰⁾ Avis sur le thème «Développement et formation professionnels dans les zones rurales», NAT/650 (pas encore publié au JO).

⁽¹¹⁾ Enquête de Malcolm Thomas au Pays de Galles.

⁽¹²⁾ Avis sur «Le rôle des femmes en tant qu'élément moteur pour un modèle de développement et d'innovation dans l'agriculture et dans les zones rurales» (JO C 299 du 4.10.2012, p. 29).

⁽¹³⁾ Avis sur le thème «Agriculture et artisanat» (JO C 143 du 22.5.2012, p. 35).

⁽¹⁴⁾ Avis sur le thème «Incidences de la politique en matière de climat et d'énergie sur les secteurs agricole et forestier» (JO C 291 du 4.9.2015, p. 1).

⁽¹⁵⁾ Glastir (pays de Galles), Stewardship (Angleterre), Glas (Irlande), Kulep (Bavière).

Le recyclage et l'économie circulaire doivent être stimulés⁽¹⁶⁾; par ailleurs, les énergies renouvelables⁽¹⁷⁾ constituent pour les campagnes un atout précieux qui, à condition de faire l'objet d'investissements judicieux, constituera pour elles un apport économique, social et environnemental dont l'importance sera de plus en plus marquée. Ce domaine ouvre réellement un champ d'initiative et d'investissement aux collectivités dès lors que des perfectionnements technologiques pourront être réalisés en matière de stockage, de logistique et d'infrastructures.

5.9. Le CESE souligne l'importance des mesures climatiques agroenvironnementales, qui sont complémentaires de l'écologisation du premier pilier. Il est bénéfique d'axer les aides sur des critères spécifiques, tels que les terres soumises au risque d'érosion, le regroupement des habitats terrestres, les captages d'eau et la protection des espèces qui exigent des pratiques de gestion particulières. Néanmoins, les exigences à satisfaire pour se conformer à ces dispositifs ne doivent pas devenir des charges supplémentaires. Il est nécessaire de constituer un corpus scientifique précis pour mesurer les progrès tout en gardant à l'esprit que de véritables améliorations ne pourront être engrangées que sur un horizon de long terme⁽¹⁸⁾.

5.10. Le paysage de l'Europe rurale est, pour l'essentiel, le produit des activités humaines et a été modelé par toutes les générations qui s'y sont activées en quête d'aliments, de bois d'œuvre et de lieux pour s'abriter. Sa diversité est très prisée par les citoyens européens. Les programmes de développement rural ont leur rôle à jouer pour garantir la durabilité de ces paysages de culture, en assurant le transfert de compétences et les activités rurales, financées en toute transparence, qui contribuent à préserver cette mosaïque tellement précieuse.

Insertion sociale

5.11. En milieu rural, l'injustice représente une notion qu'il est difficile de définir et cerner. Comme il a été dit précédemment, les défis résident ici dans la dispersion des noyaux de peuplement, la faiblesse des effectifs démographiques, les déséquilibres dans la pyramide des âges, ou encore les carences des services publics de transport, de santé ou des prestations sociales. Sont également concernés, dans ce contexte, le bas niveau des revenus, l'isolement ou la piètre qualité des logements et des services technologiques. Il existe un problème spécifique concernant les mauvais traitements et l'exploitation dont les travailleurs sont victimes dans certaines zones⁽¹⁹⁾, en particulier les travailleurs migrants; aussi est-il nécessaire de consentir des efforts plus intenses pour favoriser leur intégration et leur ouvrir l'accès à une formation professionnelle adéquate.

5.12. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose dans son article 39 qu'un des objectifs les plus éminents de la politique agricole commune est d'assurer à la population agricole un niveau de vie équitable, en entreprenant d'accroître la productivité, de développer le progrès technologique et d'assurer le développement durable de la production agricole, ainsi qu'un emploi optimal des facteurs de production. Il prévoit que dans l'élaboration de la politique agricole commune, il sera tenu compte du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions où elle se pratique.

5.13. Les programmes de développement rural contribuent à créer et consolider des emplois, directs ou indirects, dans le secteur agricole comme dans celui de l'agroalimentaire, et participent par ailleurs, à plus modeste échelle, à la diversification de l'économie des zones rurales. Si l'on veut raison garder, force est toutefois de constater qu'ils ne peuvent apporter qu'une aide limitée pour résoudre les problèmes structurels de ces régions et leur déficit en services publics.

⁽¹⁶⁾ Avis sur l'«Économie verte» (JO C 230 du 14.7.2015, p. 99), et sur le thème «Stimuler la créativité, l'esprit d'entreprise et la mobilité dans le domaine de l'éducation et de la formation» (JO C 332 du 8.10.2015, p. 20).

⁽¹⁷⁾ Étude du CESE sur le rôle de la société civile dans la mise en œuvre de la directive sur les énergies renouvelables, rapport final, EESC-2014-04780.

⁽¹⁸⁾ Voir les données avancées par l'université de Bangor (auditions à Bangor, le 21 mai 2015).

⁽¹⁹⁾ Avis du CESE sur «La main-d'œuvre agricole transfrontalière» (JO C 120 du 16.5.2008, p. 19).

5.14. Il est nécessaire de pouvoir compter sur d'autres ressources et politiques des pouvoirs publics, qui ont été expérimentées dans le monde rural ou, mieux encore, spécifiquement conçues pour ses problématiques, notamment sous la forme de systèmes locaux de transport en commun, de dispositifs d'efficacité énergétique pour les domiciles de particuliers et de possibilités de formations de remise à niveau, destinées à encourager l'innovation. Néanmoins, il conviendrait que les programmes de développement rural soient également jugés à l'aune de la contribution qu'ils apportent à la justice sociale, en recourant pour ce faire aux indicateurs fournis par la législation de l'Union européenne, ainsi qu'à d'autres, qu'il y a lieu de reprendre pour parvenir à une évaluation plus efficace, comme ceux qui entendent encourager les entreprises et projets agricoles à finalité sociale, s'attachant à surmonter le handicap, créer de l'emploi et tirer parti de bâtiments et terrains agricoles que l'on a cessé d'utiliser. Il convient de redoubler d'efforts pour soutenir et encourager l'intégration des personnes handicapées en milieu rural afin qu'elles jouent plus pleinement leur rôle dans leurs communautés.

5.15. Les villages constituent des plates-formes qui sont vitales pour la solidarité des communautés. Pour renforcer celles-ci, la priorité essentielle devrait être d'assurer leur revitalisation, en encourageant les petites entreprises et les entreprises sociales et en s'appuyant sur la philanthropie et le volontariat ⁽²⁰⁾, comme l'a montré l'exemple de la Finlande; ce point fait aussi partie des priorités, entre autres, du programme de développement rural du pays de Galles ⁽²¹⁾.

Bruxelles, le 17 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽²⁰⁾ Conseil gallois pour le volontariat (WCVA), Fonds pour l'inclusion active, campagne Village SOS, fonds Big Lottery, pays de Galles, WCVA.

⁽²¹⁾ Programme de développement rural du pays de Galles (MO7).

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Importance du commerce agricole pour le développement futur de l'agriculture et de l'économie agricole au sein de l'Union européenne, dans le contexte de la sécurité alimentaire»

(avis d'initiative)

(2016/C 013/15)

Rapporteur: M. Volker PETERSEN

Le 19 février 2015, le Comité économique et social européen (CESE) a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Importance du commerce agricole pour le développement futur de l'agriculture et de l'économie agricole au sein de l'Union européenne, dans le contexte de la sécurité alimentaire mondiale.»

La section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 juillet 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 179 voix pour, 1 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. La politique agricole commune (PAC) a été en grande partie libéralisée en ce qui concerne la politique des marchés et celle des prix. Le marché agricole de l'Union européenne est ouvert et s'inscrit dans le cours suivi par celui du niveau mondial, qui est mû par l'offre et la demande. Dans la foulée de l'ouverture des marchés, les échanges agricoles de l'Union européenne avec les pays tiers ont connu une évolution très dynamique durant ces dix dernières années.

1.2. Compte tenu de cette évolution, le CESE constate que le commerce agricole revêt une importance économique capitale pour le secteur de l'agriculture et de l'alimentation et pour les zones rurales. Il observe avec inquiétude que, dans les débats de société, ce secteur d'activité est régulièrement traité sous l'angle de la critique, contrairement à d'autres, comme l'industrie automobile ou la chimie.

1.3. Dans un monde où sévissent la faim ou des carences alimentaires d'ordre quantitatif et qualitatif, il est indubitable que des impératifs spécifiques s'imposent aux échanges agricoles. Le CESE est tout à fait conscient de cette responsabilité. Alors que la population de notre planète augmente et que les revenus s'accroissent dans beaucoup de pays, mais que la pauvreté règne dans d'autres, l'enjeu est double, consistant, d'une part, à combler une demande commerciale et, d'autre part, à dispenser aide et soutien partout où la population n'arrive pas à écarter la famine et la disette par ses propres moyens.

1.4. Le CESE salue les progrès qui ont été effectués dans la cohérence imprimée à la structuration de la politique de l'Union européenne en matière d'agriculture et de développement. Cette bonne articulation constitue, à son estime, le préalable obligé pour que le commerce agricole et l'action en faveur du développement parviennent à réaliser leurs visées et leurs missions d'une manière durable.

1.5. Le CESE plaide pour que le secteur agricole et alimentaire de l'Union européenne bénéficie d'un soutien continu pour réussir à embrayer sur la croissance des échanges mondiaux en la matière. Le commerce agricole apporte une contribution importante pour pérenniser les structures économiques des zones rurales de l'Union européenne, dans laquelle il assure par ailleurs 40 millions d'emplois qualifiés, répartis sur l'ensemble des maillons dont se compose la chaîne de création de valeur de l'alimentation, et qui sont moins sensibles aux crises que ceux d'autres secteurs.

1.6. Les accords de libre-échange bilatéraux conclus par l'Union européenne peuvent apporter une contribution essentielle à la suppression des entraves non tarifaires aux échanges. Il restera cependant toujours, de part et d'autre, des réglementations non négociables. Pour celles-ci, il convient d'adopter, en dehors du processus d'harmonisation, des règles visant à faciliter les échanges.

1.7. Les petites et moyennes entreprises (PME) contribuent sensiblement aux échanges agricoles de l'Union européenne. À l'international, elles sont particulièrement dépendantes d'un soutien administratif durable pour remporter des marchés dans des pays tiers, lequel doit être fourni par les services compétents de l'Union européenne.

1.8. Le CESE se félicite de la poursuite du renforcement des accords de partenariat avec les pays en développement, sur la base desquels pourront se déployer les effets positifs de relations commerciales ouvertes et équitables au bénéfice de ces pays. De tels accords devraient avoir pour but de favoriser une certaine autosuffisance de ces pays en matière de productions agricoles; le rôle du commerce agricole peut venir compléter celui de la production locale.

2. Contexte

2.1. Le commerce de productions agricoles et de produits alimentaires transformés a revêtu une grande importance tout au long de l'histoire. Durant le XX^e siècle, qui a été marqué par deux guerres mondiales, il a longtemps été gouverné, au niveau international, par des réglementations très dirigistes. Les accords du GATT, conclus après le second de ces conflits, lui ménageaient encore un statut spécifique, qui l'exemptait de la libéralisation commerciale. Il fallut attendre le cycle de l'Uruguay, conclu en 1993, pour que le GATT l'intègre plus étroitement dans ses mécanismes. Les engagements que l'Union européenne souscrivit à l'époque consistaient à réduire le soutien interne dont bénéficiait le secteur, en faire baisser les droits de douane et diminuer ses subventions à l'exportation. Par la suite, avec le démantèlement des entraves tarifaires à l'import et des subventions à l'export, le négoce agricole de l'Union européenne s'est trouvé largement libéralisé, hormis quelques exceptions. Les échanges agricoles internationaux restent toutefois réglementés à un degré relativement important, essentiellement par des normes non tarifaires.

2.2. Le CESE s'est prononcé à diverses reprises sur des questions commerciales d'ordre général⁽¹⁾. Il a notamment insisté sur l'importance que le commerce revêt pour une croissance durable et, par là, pour le bon développement de l'économie sociale de marché. Il a toujours pris position en faveur d'échanges ouverts et équitables. C'est à cette condition seulement, avait-il conclu, que le processus de mondialisation et d'internationalisation des marchés qui est en cours sera porteur d'avantages et de perspectives pour les pays du monde, en fonction de leur potentiel économique respectif.

2.3. Dans les avis qu'il a consacrés jusqu'à présent à des questions en rapport avec le commerce, le CESE a toujours tenu compte, notamment, des intérêts des pays en développement et il leur a accordé une attention particulière. Il n'a cessé de défendre l'idée que, sur notre planète mondialisée, le commerce et la politique commerciale doivent contribuer à la croissance et à l'essor des pays, même s'ils se situent à des stades de développement différents.

2.4. Le débat sur le rôle que doit jouer le commerce agricole s'inscrit dans un champ de forces bien spécifique. À l'échelle mondiale, la demande commerciale en productions agricoles et aliments a connu une évolution positive ces dernières années, par exemple dans les pays émergents où la population et les revenus ont augmenté. Néanmoins, les échanges agricoles n'ont pas permis d'assurer la disparition de toute pénurie de produits alimentaires. Faute essentiellement d'un pouvoir d'achat suffisant, près de 800 millions de personnes à travers le monde souffrent de la faim.

2.5. Dans le présent avis, le CESE souhaite examiner les perspectives que l'essor du commerce agricole ouvre pour l'agriculture et l'économie agraire de l'Union européenne. Dans cette démarche, on ne pourra faire fi des responsabilités que l'Union européenne se doit elle aussi d'assumer vis-à-vis des pays en développement.

3. Le commerce agricole de l'Union européenne dans le contexte macroéconomique

Importance du commerce agricole pour les échanges extérieurs de l'Union européenne

3.1. En 2014, l'Union européenne a exporté pour quelque 125 milliards d'EUR de produits agricoles, représentant 7 % de l'ensemble de ses exportations. Qu'on le considère sous l'angle de l'augmentation par rapport à l'année précédente, qui a été de 2,2 %, ou du taux de progression annuel enregistré de 2005 à 2014, qui s'est élevé à 8 %, l'export agricole a témoigné d'un dynamisme nettement plus prononcé que le total des exportations, lesquelles, en 2014, ont même accusé une baisse de 2 % par rapport à 2013, tandis que leur pourcentage annuel de croissance a été de 5,5 % entre 2005 et 2014.

⁽¹⁾ JO C 43 du 15.2.2012, p. 73, JO C 351 du 15.11.2012, p. 77, JO C 255 du 22.9.2010, p. 1, JO C 100 du 30.4.2009, p. 44.

La situation est analogue en ce qui concerne les produits agricoles importés par l'Union européenne, qui, en 2014, ont atteint une valeur de 104 milliards d'EUR et représentaient 6,2 % du total de ses importations (voir tableaux A-1 à A-3 en annexe).

3.2. L'export agricole représente un pilier solide du commerce extérieur de l'Union européenne. Par rapport aux autres secteurs, il arrive en quatrième position, après les machines, les produits de la chimie et ceux de l'industrie pharmaceutique. Dans le cours du processus de libéralisation qui a eu lieu, l'Union, d'importatrice nette qu'elle était, s'est transformée en exportatrice nette et, depuis 2010, sa balance commerciale agricole affiche un solde positif (quelque 21 milliards d'EUR en 2014).

La structure du commerce agricole et son importance pour la valeur ajoutée, l'emploi et l'espace rural

3.3. Un élément particulièrement important, dans la perspective du présent avis d'initiative, est que la part des échanges de produits agricoles dans l'ensemble du commerce extérieur de l'Union européenne est nettement plus élevée que celle qu'occupe l'ensemble du secteur de l'agriculture et de l'alimentation dans son PIB, puisque la première atteignait 7 % en 2014, contre 3,5 % pour la seconde, au niveau de l'ensemble de l'Union.

3.4. Cette différence sensible qui existe entre, d'une part, le poids du secteur par rapport à l'économie dans son ensemble et, d'autre part, l'importance des échanges agricoles pour le commerce extérieur met en lumière la montée en puissance qu'il a connue ces dernières années. Ce sont les exportations qui, de plus en plus, tirent la croissance de l'économie agricole et alimentaire.

3.5. Importance macroéconomique de la chaîne de valeur des denrées alimentaires:

- Contrairement aux conceptions que le grand public s'en fait souvent, le commerce agricole de l'Union européenne ne constitue aucunement l'affaire de la seule agriculture: en effet, à l'heure actuelle, les exportations agricoles fournissent déjà plus du quart des rentrées des agriculteurs, de sorte qu'elles apportent dès à présent — et continueront de plus en plus à le faire — une contribution de poids pour pérenniser les socles de l'économie dans les zones rurales de l'Union européenne, auxquelles l'urbanisation et la mutation démographique ne cessent de poser des problèmes.
- Les exportations agricoles consistent pour deux tiers en produits finis, qui ont été obtenus à partir de matières premières au terme de multiples opérations de transformation et ont fait l'objet de processus variés destinés à leur conférer une valeur ajoutée. Ils résultent d'interventions combinées effectuées tout au long d'une chaîne de création de valeur qui se compose de plusieurs maillons et se caractérise par une grande efficacité et une forte compétitivité au plan international, s'étendant des industries qui fournissent des intrants à l'agriculture jusqu'aux firmes de l'alimentaire et aux maisons de négoce, en passant par les agriculteurs eux-mêmes. Au total, les entreprises qui se rattachent à ladite chaîne de création de valeur emploient quelque 40 millions de personnes dans l'Union européenne. D'un point de vue conjoncturel, ces emplois sont comparativement plus stables et moins sensibles aux crises que dans d'autres secteurs.

Le commerce agricole dans le marché intérieur de l'Union européenne

3.6. Si le point sur lequel se concentre le présent avis est le commerce entre l'Union européenne et les pays tiers dans le domaine agricole, il convient cependant aussi d'aborder brièvement les échanges agricoles qui s'effectuent en son sein même. Aujourd'hui comme hier, ces relations commerciales internes revêtent une importance nettement plus grande pour les États membres que celles tournées vers l'extérieur. En 2014, c'est d'un des États membres à un autre que se sont effectuées près de 73 % de leurs exportations agricoles totales. Le marché commun a donc contribué à intensifier les échanges au sein de l'Union européenne et, par là, à en accroître la prospérité. Dans un environnement international qui a été libéralisé, ce constat qu'il est ainsi permis de dresser au plan intérieur de l'Union peut également être transposé aux relations commerciales avec des pays tiers.

Position de l'Union européenne dans les échanges agricoles mondiaux

3.7. L'Union européenne occupe depuis 2013 la première place dans les échanges agricoles mondiaux et a largement contribué à l'évolution positive qu'ils ont connue au cours des dernières décennies. Depuis 2000, les exportations de l'Union européenne vers les pays tiers ont augmenté annuellement d'environ 8 %. Dans le même temps, cependant, d'autres pays sont parvenus à insuffler une dynamique de croissance plus vigoureuse encore à leurs exportations. La part de l'Union européenne dans les échanges agricoles mondiaux est passée de près de 13 % en 2000 à 10,3 % en 2012 (voir le tableau A-4 en annexe).

4. Les conditions d'ensemble présidant au développement du commerce agricole de l'Union européenne — La dimension extérieure de la PAC

4.1. Dans le passé, l'Union européenne a fait l'objet de critiques internationales en raison de ses exportations agricoles, par exemple lors des cycles de négociation du GATT ou de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La situation a radicalement changé depuis le début du XXI^e siècle.

4.2. Sous l'effet des différentes réformes auxquelles la PAC a été soumise, les prix résultant des organisations de marché dans l'Union européenne ont nettement baissé. Les cours des marchés y sont déterminés par les évolutions de l'offre et de la demande planétaires et tendent dès lors à suivre ceux des marchés mondiaux. Désormais, l'organisation commune de marché n'offre plus à l'agriculture européenne qu'un filet de sécurité, qui n'entrerait en service qu'en cas d'effondrement massif des prix à l'échelle internationale. Les restitutions à l'exportation qui, en 1992, atteignaient encore un montant de 3 milliards d'EUR, sont désormais devenues insignifiantes.

4.3. Figurant en tête du classement mondial tant pour les exportations de produits agricoles, devant le Brésil, le Canada, la Chine et les États-Unis, que pour leurs importations, devant la Chine, les États-Unis, le Japon et la Russie, l'Union européenne est investie d'une responsabilité, à double titre et de manière croissante, concernant la situation de la planète dans le domaine de l'alimentation et de sa sécurité alimentaire. Cette responsabilité lui fait devoir de renforcer nettement la dimension extérieure de la PAC et de lui accorder une plus grande priorité encore dans le cadre de cette politique.

4.4. Le CESE relève que de gros progrès ont déjà été réalisés en ce qui concerne la cohérence entre la PAC et la politique de développement. Les produits agricoles exportés le sont sans recevoir de subventions et ne créent pas de distorsions de concurrence, tandis que du côté des importations, l'Union européenne figure désormais parmi les marchés les plus ouverts, en particulier pour les pays en développement. Sur la période 2011-2013, le groupe des pays les moins développés, qui compte 48 États, comptait en moyenne pour pratiquement 3 % de l'ensemble des importations agricoles de l'Union européenne, ce qui représente au total quatre fois plus, en valeur, que les produits agricoles importés de ces États par l'Australie, le Canada, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande réunis.

5. Commerce agricole et sécurité alimentaire

Les répercussions du commerce sur la sécurité alimentaire et le développement

5.1. Dans un monde qui n'a toujours pas résolu le problème de la faim, lequel touche plus de 800 millions de personnes dans de nombreux pays, en particulier en Afrique et en Asie, l'une des préoccupations premières des politiques en matière agricole et commerciale doit consister à améliorer l'alimentation sur les plans quantitatif et qualitatif.

5.2. Face à ces défis, le commerce de produits agricoles fait souvent l'objet de controverses dans les débats de la société civile, en raison des responsabilités spécifiques qu'il se doit d'assumer pour assurer cette sécurité en matière d'alimentation. Cela s'explique notamment par le fait qu'il peut avoir des effets diamétralement opposés: il peut contribuer à mettre un terme à des situations de pénurie, mais aussi déboucher sur des situations de dépendance indésirables.

5.3. Le CESE voit là l'occasion d'examiner de plus près quelles sont les performances du commerce de produits agricoles, mais aussi les exigences auxquelles il est soumis. Les défis à relever concernent la mondialisation, la libéralisation du marché des produits agricoles de l'Union européenne, l'essor des échanges agricoles au niveau mondial, l'augmentation de la population mondiale, l'évolution des habitudes de consommation et les déplacements de la demande induits par la croissance économique.

Sécurité alimentaire et autosuffisance

5.4. S'agissant de garantir la sécurité alimentaire, un certain niveau d'autosuffisance en matière de productions agricoles demeure souhaitable, notamment pour les pays très pauvres. Néanmoins, l'objectif de pleine autosuffisance de chaque pays ou région ne devrait pas être le seul facteur déterminant. Même dans un pays autosuffisant à plus de 100 %, il n'est pas garanti que la population locale bénéficie d'un approvisionnement satisfaisant et d'un accès suffisant à la nourriture: on observe ainsi que dans des États qui dégagent des excédents agricoles, de nombreuses personnes souffrent également de malnutrition ou de sous-alimentation.

5.5. Il y a lieu d'envisager, de concevoir et de traiter la sous-alimentation comme un problème lié à la pauvreté plutôt qu'à des difficultés d'approvisionnement. La sécurité alimentaire d'un pays n'est pas tant assurée par son taux d'autosuffisance ou sa position commerciale que par les revenus qui y sont générés. Dans les pays très pauvres, une grande partie de la population vit encore d'une agriculture de subsistance et ne dispose guère d'autres revenus. C'est pourquoi, outre cette question de la création de rentrées et de leur bonne répartition, les paramètres fondamentaux d'une meilleure sécurité alimentaire sont que les denrées soient disponibles, que leur prix soit abordable, qu'elles soient accessibles et que cette accessibilité soit constante.

5.6. Le commerce de produits agricoles peut aboutir à augmenter les revenus, tant au niveau des exportations, en créant des revenus et de l'emploi, qu'à celui des importations, en donnant la possibilité d'acheter des produits alimentaires moins coûteux sur les marchés internationaux et d'exporter d'autres biens. Cette stratégie suppose toutefois que les produits agricoles et industriels bénéficient d'un accès aux marchés internationaux.

6. Problèmes et défis

La contribution des échanges de produits agricoles à l'atténuation des fluctuations de production et de prix

6.1. La production agricole a pour particularité d'être soumise, contrairement à celle de l'industrie, à l'incidence du milieu naturel. Cette production et l'offre dépendent de variables qu'il est difficile de prévoir ou de contrôler. Le constat s'applique aux conditions météorologiques comme à l'apparition de pathologies végétales ou animales. Le changement climatique à l'œuvre à l'échelle planétaire accentuera l'imprévisibilité des facteurs naturels. L'impact de ces phénomènes sera nettement plus marqué pour d'autres continents et pays que pour l'Union européenne elle-même.

6.2. Pour celle-ci, la conséquence de cette situation sera que, du fait de la large ouverture de ses propres marchés agricoles, elle ressentira bien plus fortement les effets des fluctuations, en prix et en volume, qui se produiront sur ceux de l'ensemble de la planète. Dans le même temps, la responsabilité qu'elle doit assumer vis-à-vis de la sécurité alimentaire mondiale augmentera, étant donné qu'elle bénéficiera de conditions de production relativement favorables et stables.

6.3. Le commerce agricole n'est aucunement la cause de ce problème de fluctuabilité croissante, mais constitue bel et bien une des composantes de sa solution. Les échanges mondiaux de produits agricoles permettent la compensation des fluctuations des volumes produits et contribuent par là même à limiter celles des prix. L'expérience a montré que, lorsque des pays décident isolément d'interventions sur le marché, telles que des interdictions d'exportation, des taxes à l'exportation ou des restrictions à l'importation, ils ne font qu'aggraver les problèmes, plutôt que de les atténuer, et ce au détriment de tous.

L'influence des facteurs géopolitiques

6.4. Les évolutions ressortissant à la politique générale, telles que les interdictions d'importation appliquées par la Russie depuis août 2014, ont parfois pour effet de perturber le commerce de produits agricoles, comme l'Union européenne en fait l'expérience durant la campagne 2014/2015. Ces incursions de la géopolitique ou de la politique de sécurité peuvent avoir pour conséquence d'infliger à l'industrie agroalimentaire de fortes perturbations du marché, des pertes et d'autres dommages économiques. Les échanges de produits agricoles deviennent ainsi les otages du climat politique général. Dans les conjonctures de ce type, les agriculteurs et les entreprises ont besoin d'un soutien politique qui compense les revers qu'ils essuient dans les relations commerciales ainsi compromises.

Les nouvelles orientations et exigences concernant l'organisation du commerce de produits agricoles de l'Union européenne

6.5. Compte tenu de l'importance de plus en plus considérable que les échanges agricoles revêtent tant au plan mondial que pour l'Union européenne, il y a lieu, de l'avis du CESE, de renforcer de manière significative la dimension extérieure de la PAC. Pour ce faire, plusieurs méthodes sont envisageables.

6.5.1. La subsistance de réglementations encadrant les échanges mondiaux de produits agricoles trouve principalement son origine dans les différences entre pays en ce qui concerne les procédures de protection des consommateurs et de la santé. Le CESE lance un appel pour que les institutions de l'Union européenne et, en particulier, la Commission incitent les pays où de telles réglementations techniques font obstacle au commerce à procéder rapidement à l'ouverture de leurs marchés et qu'elles engagent, s'il y a lieu, des négociations en ce sens.

6.5.2. Le CESE juge qu'il est urgent que la Commission assume clairement et sans ambiguïté la responsabilité de ces questions au nom de l'Union européenne tout entière. Il s'agit là de la seule approche grâce à laquelle l'Union puisse, avec efficacité et fermeté, faire prévaloir ses positions auprès de ses partenaires commerciaux. De même, la concurrence équitable entre les États membres est compromise dès lors qu'ils concluent divers accords avec des pays tiers. Ils ne devraient être autorisés à arrêter des réglementations spécifiques que dans les cas dûment justifiés où des contraintes particulières existent sur leur territoire, au plan national ou régional.

6.5.3. Le CESE est favorable à ce que l'Union européenne entreprenne toutes les démarches utiles, sur des marchés agricoles de plus en plus ouverts et dans un contexte de concurrence mondiale, pour renforcer sa compétitivité internationale dans les secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire et pour développer encore les échanges de produits agricoles. En affichant l'objectif de faire reculer les lourdeurs bureaucratiques, la nouvelle Commission s'engage dans la bonne direction. Dans le même temps, il convient de veiller à organiser plus efficacement les structures administratives.

6.5.4. En ce qui concerne les importations dans l'Union européenne, les certificats exigibles devraient s'appuyer sur les normes européennes. S'agissant des conditions de production et des autres dispositions, il conviendrait que des prescriptions minimales soient fermement établies, afin de prendre dûment en compte la situation au sein de l'Union européenne et de ne pas infliger de handicap concurrentiel aux entreprises qui y sont établies.

6.5.5. Le CESE fait observer que c'est à des PME que l'Union européenne est redevable pour une bonne part des succès qu'elle a remportés dans ses échanges agricoles sur des marchés largement libéralisés. Il invite la Commission européenne à intensifier, comme d'autres pays tiers le font déjà, l'aide administrative à l'implantation sur les marchés agricoles internationaux. Les PME doivent ainsi pouvoir s'appuyer sur des informations fiables concernant les marchés au moment d'élaborer leurs stratégies.

6.6. Des marchés mondialisés nécessitent une transparence qui soit elle aussi mondiale. Cette exigence passe notamment par des prévisions et des informations bien étayées concernant les évolutions de la situation en matière de volumes, de prix, de taux de change, de conditions météorologiques, de maladies, etc. Le CESE se félicite que l'Union européenne prenne une part active à l'élaboration du système AMIS dans le cadre de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), tout en faisant observer que ces efforts doivent viser à ce que ce soit au premier chef à l'intention des acteurs du marché que seront fournies les informations rassemblées dans le cadre de l'AMIS, afin qu'ils puissent les mettre directement à profit.

6.7. Les accords de libre-échange de l'Union européenne revêtent une importance toute particulière. En cas d'échec des négociations multilatérales menées dans le cadre de l'OMC, il convient de se ménager des succès au niveau bilatéral de façon à s'ouvrir de nouveaux marchés. Ces accords doivent cependant trouver un juste équilibre entre les différents secteurs concernés. L'on ne saurait accepter que les échanges agricoles de l'Union européenne soient les seuls à faire les frais d'un accord au profit d'autres secteurs économiques.

6.8. Le CESE attire l'attention sur l'importance particulière des accords de partenariat avec les pays en développement. Le développement des accords préférentiels permettra aux échanges commerciaux de déployer leurs effets positifs dans ces pays sur la base de relations commerciales ouvertes et équitables fondées sur un meilleur accès aux marchés de l'Union européenne.

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

ANNEXE

http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/agricultural-trade-statistics_en.docx

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Innovation sociale, réseautage et communication numérique»

(avis d'initiative)

(2016/C 013/16)

Rapporteur: M. Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

Le 10 juillet 2014, le Comité économique et social européen a décidé, en vertu de l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Innovation sociale, réseautage et communication numérique».

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 31 août 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 204 voix pour, 1 voix contre et 11 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Il importe de tirer pleinement parti de l'innovation sociale et des réseaux collaboratifs pour stimuler et renforcer la participation des citoyens et, de façon générale, de la société civile à l'élaboration et à la gestion des politiques de l'Union, à travers des projets collectifs, émanant de la base, disséminés sur l'ensemble de son territoire et qui soient de nature à favoriser une démocratie plus directe.

1.2. Pour sa part, l'accès universel aux nouvelles technologies, en général, et à l'internet à large bande, en particulier, doit rester un objectif prioritaire pour l'Union européenne et être considéré comme un service d'intérêt général qui permet de lutter contre la fracture numérique et les conséquences de l'exclusion sociale qui en découle.

1.3. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication, s'appuyant sur l'innovation sociale et le recours aux réseaux collaboratifs, devraient jouer un rôle important dans la création d'emplois qualifiés et de qualité en soutenant les projets visant la création d'entreprises innovantes et le lancement d'initiatives qui permettent de réduire les taux de chômage actuels.

1.4. Le CESE considère qu'il est essentiel de renforcer la formation numérique pour qu'elle consiste en: une formation de qualité dans le cadre du système éducatif, comprenant un apprentissage approprié et permettant aux jeunes d'être à même de relever les défis du futur; une formation continue pour les travailleurs, apte à les former à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans le marché du travail; une formation permettant l'apprentissage tout au long de la vie et évitant l'exclusion des catégories les plus fragiles.

1.5. Le CESE souscrit aux objectifs de la stratégie Europe 2020 et de la stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Il en soutient les initiatives phare «Une Union de l'innovation» et «Une stratégie numérique pour l'Europe» ainsi que les mesures nécessaires à l'obtention d'une synergie entre elles afin de progresser dans le domaine de l'innovation sociale. Il estime dès lors qu'il est important d'intégrer ces objectifs dans les programmes nationaux de réforme (PNR) et leur suivi dans le Semestre européen. De même, outre la participation des partenaires sociaux, celle de la société civile au niveau européen, national et régional est également considérée comme fondamentale dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des initiatives financées par l'Union européenne pour atteindre ces objectifs.

1.6. Le CESE invite à faire en sorte que l'innovation sociale en lien avec les nouvelles technologies fondées sur les réseaux sociaux et le travail collaboratif favorise la mise en place de solutions techniques qui contribuent à une meilleure intégration des personnes handicapées en leur offrant un niveau maximal d'autonomie et de participation et en leur donnant la capacité de relever les défis qu'il est nécessaire de surmonter pour neutraliser tous les obstacles qui les exposent à la discrimination.

1.7. Le CESE invite instamment les institutions à encourager le renforcement des capacités et l'utilisation des environnements numériques essentiels, ainsi que de contribuer à créer des espaces permettant des connexions horizontales innovantes pour assurer la viabilité de leur développement, de manière à pouvoir mettre en œuvre la formule «innovation sociale + travail collaboratif + communication numérique», ainsi qu'à faciliter et à promouvoir un accès en temps réel et de façon rapide et sûre.

1.8. Le CESE invite l'Union européenne à financer dans le cadre de son programme EaSI (programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale) l'élaboration et la mise en œuvre de projets émanant de la société civile, qui se développent par l'intermédiaire des réseaux sociaux et du travail collaboratif, à condition que leurs objectifs soient orientés vers l'intérêt général et portent une attention particulière à leur potentiel d'employabilité et d'intégration.

1.9. En pratique, la Commission européenne devrait mener une politique claire et concrète en matière d'innovation sociale et d'accès des citoyens aux nouvelles technologies, au profit d'initiatives qui apportent des bénéfices partagés à la population. Cette démarche devrait s'inscrire dans le droit fil du train de mesures sur les investissements sociaux de la Commission européenne⁽¹⁾. Il convient également d'intensifier les investissements dans le talent humain et d'encourager l'ouverture de marchés fondés sur la connaissance qui favorisent la coopération entre les entreprises et les citoyens.

1.10. En définitive, il faudrait prévoir un programme d'investissements qui permette la stimulation de l'innovation sociale grâce au développement technologique, l'encouragement de la recherche collaborative mise en œuvre de manière partagée et multidisciplinaire, la promotion de l'accès à de nouvelles connaissances, et le renforcement institutionnel par la démocratie directe que ces nouveaux outils de participation en réseau et de communication numérique rendent possible.

2. Introduction

2.1. Le présent avis a pour objectif d'évaluer les conditions nécessaires pour que l'innovation sociale bénéficie pleinement des TIC dans le but de servir le bien commun, et appelle à la mise en œuvre de mesures visant à faciliter l'essor du numérique et de plateformes permettant de promouvoir la mise en réseau et le développement d'interactions synergiques. Une étude des structures réticulaires et leur adaptation aux fondements de la culture organisationnelle comptent parmi les approches nécessaires à cette fin.

2.2. La formule «innovation sociale + travail collaboratif + communication numérique» pose la question de l'élaboration des processus et des outils appropriés pour en développer de manière efficace les différents termes et obtenir les résultats escomptés.

2.3. Le CESE juge essentiels l'éducation (apprentissage collaboratif), la formation (plateformes MOOC ou Moodle), la santé en ligne (dispositifs de surveillance de la santé), la création d'emploi (conclusion de contrats en ligne), l'entrepreneuriat social, la logistique et les transports, la sécurité alimentaire et des produits, l'administration et les services publics en ligne (vote électronique), la démocratie économique (financement participatif, monnaies de rechange) et la participation sociale.

2.4. Dans le contexte actuel, l'innovation sociale prend une importance particulière, notamment dans des domaines comme la recherche et le développement, l'efficacité et la durabilité, la cohésion et l'inclusion sociale, la coresponsabilité et la participation des citoyens, l'éthique des affaires et la responsabilité sociale des entreprises, ou la démocratie directe et l'administration en ligne, entre autres choses.

⁽¹⁾ Source: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=fr>

2.5. Le CESE ⁽²⁾ rappelle une nouvelle fois l'importance d'étendre la portée du service universel de télécommunications électroniques pour y inclure l'accès à l'internet à haut débit en tenant compte non seulement de l'exclusion géographique, mais aussi de l'exclusion sociale pour atteindre les objectifs consistant à réduire la fracture numérique et à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale. De même, l'Union européenne doit créer les conditions-cadres pour un marché unique des macrodonnées (*big data*) et de l'informatique en nuage (*cloud computing*) afin de favoriser l'innovation sociale.

3. Stimuler l'innovation sociale dans le contexte numérique actuel

3.1. Les réseaux de collaboration et la communication numérique jouent un rôle important dans le domaine de l'innovation sociale. Bien que ce concept d'innovation sociale soit nouveau, la définition la plus utilisée est celle du rapport BEPA:

«Une innovation est dite sociale quand elle l'est tant dans ses objectifs que dans ses moyens. À cela on peut ajouter que les innovations sociales se définissent plus spécifiquement comme des idées nouvelles (produits, services et modèles) qui répondent aux besoins sociaux (de manière plus efficace que les autres approches) tout en créant de nouveaux liens sociaux ou collaborations. En d'autres termes, les innovations sont non seulement utiles à la société, mais elles renforcent également ses capacités d'action» ⁽³⁾. Ainsi, l'innovation sociale vise principalement à répondre aux besoins sociaux complexes et non satisfaits dans le cadre des politiques d'inclusion et de cohésion sociale.

3.2. Les principaux éléments du processus d'innovation sociale sont les suivants: le recensement des nouveaux besoins sociaux et non satisfaits ou mal connus; le développement de nouvelles solutions pour satisfaire ces besoins sociaux; l'évaluation de l'efficacité des solutions nouvelles pour y répondre; et la diffusion des innovations sociales efficaces. Par ailleurs, les initiatives d'innovation sociale sont étroitement liées à une approche qui se fonde sur un ensemble de mesures d'investissement social qui misent sur les personnes en tenant compte de l'espérance de vie et dans le cadre desquelles la prévention est un élément critique.

3.3. Il est important d'explorer le lien entre les processus de collaboration que rendent possibles les technologies de l'information et l'innovation dite «sociale», et d'en discuter les bénéfices annoncés pour les citoyens et la société. Les principaux éléments peuvent être résumés comme suit:

- a) il s'agit d'un ensemble de processus collaboratifs caractérisés par une participation ouverte des citoyens qui le souhaitent;
- b) ils visent à améliorer et à transformer la société;
- c) ils supposent la création en commun de solutions et la formulation de propositions à vocation transversale;
- d) ils constituent des solutions qui n'ont pas été expérimentées auparavant;
- e) ils entraînent des apprentissages, génèrent des engagements et débouchent sur des changements qui ont une incidence au niveau local et s'articulent autour de quatre axes:
 - la participation des acteurs locaux guidée par le principe de subsidiarité,
 - la participation et l'engagement des citoyens,
 - le rôle particulier de la société civile et de l'économie sociale,
 - un processus ascendant à partir de la base.

3.4. La nouveauté par rapport à d'autres types de solutions réside par conséquent dans la nature des relations qui s'établissent entre les acteurs participant à son développement, c'est-à-dire à sa conception, aux processus ou aux phases de développement; l'innovation doit tenir compte de la place qu'il convient de réserver aux partenaires sociaux qui sont représentatifs et en capacité de créer du droit contractuel.

⁽²⁾ Avis du CESE «L'accès au haut-débit pour tous: réflexions sur l'évolution du périmètre du service universel de communications électroniques» (JO C 175 du 28.7.2009, p. 8).

⁽³⁾ Source: http://ec.europa.eu/archives/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf

3.5. Comme l'a déjà fait observer le CESE, il y a lieu de tendre vers un plus grand équilibre entre les indicateurs économiques et sociaux lorsque l'on mesure le progrès social⁽⁴⁾. Utiliser la logique consistant à mesurer le progrès social en veillant à garder un équilibre entre les évaluations qualitatives et quantitatives fait preuve d'une vision à moyen et long terme, dans le cadre d'un système de gouvernance équilibré et transparent, doté d'indicateurs techniques et socio-économiques clairs en matière de performance.

3.6. Pour pouvoir explorer de nouvelles solutions aux problèmes, défis et enjeux de la société d'aujourd'hui, il faut mettre en valeur le talent et la créativité de tous de manière transversale, horizontale et globale, c'est-à-dire de façon que le résultat total soit supérieur à la somme des parties, avec en outre une maximalisation du rapport coût-efficacité. Cette condition peut sans aucun doute être remplie de manière optimale par l'intelligence collective et la cocréation au sein de réseaux collaboratifs.

3.7. L'innovation sociale se manifeste pour répondre aux besoins non satisfaits de la société et à des défis sociaux complexes, touchant des domaines et des instruments tels que:

a) domaines:

- l'amélioration de la démocratie, en particulier de la démocratie participative,
- l'inclusion sociale,
- l'économie sociale,
- la consommation collaborative,
- les données ouvertes, les logiciels libres, les matériels ouverts (*open hardware*),
- la technologie portable,
- les plateformes de sensibilisation des citoyens,
- l'innovation numérique sociale basée sur l'effet de réseau;

b) instruments:

- la réinsertion des groupes exclus,
- la promotion des comportements et des modes de vie durables par la sensibilisation concernant l'impact sous l'angle de la durabilité des choix des consommateurs en matière d'énergie, d'environnement et de santé,
- la collecte des avis de la population en vue d'une meilleure prise de décision (aux niveaux personnel et institutionnel),
- l'accroissement de la confiance dans les statistiques générées collectivement,
- le recours à la conscience collective des situations sociales et environnementales afin de susciter de meilleures politiques et créer de nouveaux modèles pour l'économie, la société et la démocratie,
- le développement d'approches collaboratives alternatives pour résoudre les problèmes en vue d'améliorer les services publics, les environnements urbains, la démocratie et l'internet fondé sur des bases de données ouvertes,
- la connexion des citoyens, les actions communes, et la prise en compte des besoins de protection de la vie privée et d'inclusion,
- la création d'une conscience collective des défis environnementaux,
- l'élimination des obstacles collectifs à l'inclusion,
- l'expérimentation de nouvelles formes collectives de créativité et de collaboration,
- la fourniture aux citoyens des moyens d'évaluer la responsabilité sociale des entreprises,
- l'évaluation de l'impact des plateformes de sensibilisation.

⁽⁴⁾ Avis du CESE sur «La mesure de l'incidence sociale» (JO C 170 du 5.6.2014, p. 18).

3.8. Aujourd'hui, le partage des connaissances pourrait contribuer à faire émerger des innovations complétant les politiques sociales. À cet égard, la technologie numérique peut jouer un rôle important pour soutenir les acteurs de l'innovation sociale qui se donnent l'objectif de répondre aux besoins des citoyens.

3.9. Par conséquent, il y a lieu de supprimer les obstacles à l'innovation et à l'expérimentation sociale de manière à établir un environnement et une culture propices à l'innovation, en reconnaissant et en soutenant les rôles spécifiques des différents acteurs (fondations, coopératives, associations, mutuelles, caisses d'assurance, PME et autres entreprises de l'économie sociale, etc.) en tant qu'interlocuteurs et prestataires de services ⁽⁵⁾.

4. Réseaux de travail collaboratif

4.1. Un réseau collaboratif est composé d'un ensemble de personnes qui contribuent à un projet par leur travail intellectuel, en poursuivant un objectif commun à un groupe. Il fonctionne comme un seul cerveau («cerveau global»), une entité unique intégrée par des millions de cellules génératrices d'idées, qui relève des défis d'envergure tels que le langage et la communication. L'irruption de l'internet, conjuguée à d'autres facteurs, a favorisé tout un éventail de projets communs et de réseaux collaboratifs. Il convient cependant de donner à ces possibilités technologiques un sens téléologique qui bénéficie à l'intérêt général.

4.2. L'innovation sociale peut bénéficier de l'utilisation des nouveaux outils et réseaux numériques afin de mieux remplir sa mission, comme les services aux personnes âgées dans des régions isolées, etc.

4.3. Les manifestations, décisions, actions et personnes s'inscrivent dans un cadre commun, un nouvel espace numérique dans lequel elles se synchronisent en temps réel en faisant émerger une intelligence collective.

4.4. L'intelligence collective est un type de processus émergent dans lequel la coordination de nombreuses capacités intelligentes débouche sur une solution qui ne pourrait être obtenue individuellement ou séparément. L'intelligence multiple consiste par conséquent en la mise en action de manière synergique de talents conjugués. La clé est de savoir comment développer une telle intelligence collective de manière que le collectif devienne créatif et puisse ainsi générer des processus d'innovation et de changement social au moyen de plateformes qui favorisent ces développements coopératifs.

4.5. La vitesse à laquelle les objectifs fixés sont atteints dans ces réseaux collaboratifs est nettement supérieure à celle que tout autre groupe organisé de caractère fini est en mesure d'obtenir quels que soient sa structure et son fonctionnement, grâce à la recherche de talents au-delà des frontières de leur organisation, ouvrant la voie à une innovation ouverte, démocratique, décentralisée et gérée par des communautés.

4.6. Il existe deux conditions essentielles pour que les personnes partagent des connaissances: la symétrie des attentes et l'asymétrie des connaissances. Favoriser les attentes communes et compléter les différentes connaissances contribuent à l'établissement de réseaux collaboratifs.

4.7. Toutefois, tout type de réseau de collaboration ou de travail collaboratif est confronté à trois types de menaces, qui doivent être prises en compte: le parasitisme (les relations doivent reposer sur l'équité des contributions); la pratique du financement collaboratif à des fins intéressées ⁽⁶⁾; et, enfin, la mise à mal délibérée de la réputation de membres du réseau. Ce dernier problème révèle le rôle que joue la confiance dans ce domaine de la coopération.

4.8. Les réseaux se créent à partir de la confiance qui constitue elle-même une attente à l'égard de la capacité d'engagement et de réaction, de la compétence externe avec laquelle s'établit une collaboration. Le maintien d'une pleine confiance dans le temps suscite une réputation de stabilité qui préserve le réseau d'une atteinte délibérée à son crédit. La confiance est impossible sans sécurité des réseaux, elle-même tributaire d'une loi égale pour tous et du contrôle exercé. La sécurité dépend du respect de l'éthique à la fois dans les objectifs annoncés et dans le fonctionnement du réseau, dans les conditions de création et de disparition du réseau qui doivent être prévues et déclarées publiquement, ainsi que du respect des droits fondamentaux qui doit inclure le droit à l'oubli.

⁽⁵⁾ Avis du CESE sur le «Programme de l'Union européenne pour le changement social et l'innovation sociale» (JO C 143 du 22.5.2012, p. 88).

⁽⁶⁾ Avis du CESE sur le thème «Libérer le potentiel du financement participatif dans l'Union européenne» (JO C 451 du 16.12.2014, p. 69).

4.9. En conclusion, la séquence des différents processus (développement de structures de travail horizontales, interaction en réseau et émergence de plateformes) conduit à la créativité et à l'innovation sociale grâce à un modèle hétérogène caractérisé par son ouverture, son horizontalité et sa diffusion, et cela sans oublier le rôle crucial des connecteurs qui permettent d'articuler et de diffuser de manière capillaire les idées et les projets, ainsi que de promouvoir ces nouvelles formes d'organisation pour y parvenir.

4.10. La plateforme en ligne constitue un format qui permet de renforcer les processus d'intelligence collective qui favorisent un modèle respectueux des identités individuelles. Le tournant de cette évolution est l'utilisation de l'internet, non seulement en raison de la démocratisation de ce modèle de communication, mais aussi par les connecteurs qui génèrent un autre modèle d'organisation en s'inspirant de la culture numérique.

5. La communication numérique, outil propice à l'innovation sociale à travers les réseaux collaboratifs

5.1. La communication numérique permet d'appréhender la coresponsabilité citoyenne, l'intelligence collective et le travail collaboratif en réseau qui engendrent un environnement favorable au développement de modèles d'économie collaborative basés sur l'intérêt général.

5.2. Le CESE a déjà fait valoir ⁽⁷⁾ que les réseaux sociaux peuvent favoriser la citoyenneté numérique responsable et doivent garantir aux citoyens l'exercice effectif des droits qui sont les leurs dans l'environnement numérique, par exemple la liberté d'expression et d'information, la protection des données à caractère personnel, la vie privée, l'exigence de la transparence et de l'accès à des services internet d'une qualité adéquate.

5.3. Toutefois, il y a lieu de tenir compte des aspects négatifs des réseaux sociaux et de prévenir les risques qui leur sont liés, en mettant en évidence les possibilités et les synergies qu'ils permettent d'engendrer, pour promouvoir une utilisation responsable et intelligente dans le cadre d'un marché unique numérique.

5.4. L'Union européenne doit cesser d'être un simple utilisateur du numérique pour devenir concepteur et producteur de contenus, et doit pour cela promouvoir les talents et compter au rang de ses priorités l'information, la formation et l'éducation ainsi que l'accessibilité à la société numérique.

5.5. S'agissant des consommateurs, il est important qu'ils puissent recevoir des conseils appropriés, notamment en ce qui concerne l'anonymisation et la «pseudonymisation» des données, l'analyse des risques liés aux données personnelles, ainsi que les outils et initiatives qui améliorent la sensibilisation, car ces outils numériques peuvent contribuer à l'amélioration de la maîtrise et de la protection de leurs données.

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽⁷⁾ Avis du CESE sur «L'utilisation responsable des réseaux sociaux et la prévention de troubles associés» (JO C 351 du 15.11.2012, p. 31).

Avis du Comité économique et social européen sur le «Dumping social dans le secteur de l'aviation civile européenne»

(avis d'initiative)

(2016/C 013/17)

Rapporteuse: M^{me} Anne DEMELENNE

Le 11 décembre 2014, 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:

«*Dumping social dans le secteur de l'aviation civile européenne*».

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 31 août 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 200 voix pour, 3 contre et 7 abstentions.

1. Recommandations

1.1. Le CESE approuve l'intention du président de la Commission européenne, qui, dans son allocution d'ouverture lors de la session plénière du Parlement européen du 15 juillet 2014 à Strasbourg, a déclaré: «Nous devons combattre le dumping social et nous le ferons». La commissaire européenne chargée des transports, Violeta BULC, s'est faite l'écho de cette déclaration, en ajoutant lors de l'audition des commissaires désignés en octobre 2014: «Je suis fermement opposée au dumping social. [...] la refonte législative doit également couvrir la législation sociale». Le dumping social crée de la concurrence déloyale. Toutefois, il est difficile de le définir car ses causes sont complexes et les acteurs sont multiples. Dans l'aviation civile, il y a lieu de considérer notamment le rôle des décideurs politiques aux différents niveaux, des compagnies aériennes, des travailleurs, des passagers ainsi que l'environnement politique, juridique, économique et social, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a reconnu à la lutte contre le dumping social le statut d'objectif légitime permettant aux États membres de justifier certaines entraves à la liberté de circulation⁽¹⁾. En raison de ses préoccupations à l'égard de l'évolution récente du secteur de l'aviation civile, le CESE invite instamment la Commission à suivre de près l'évolution de la situation et à prendre des mesures si nécessaire. Lors de l'élaboration du «paquet aérien» qui a été annoncé dans le cadre du programme de travail de la Commission pour 2015, il y aura lieu de tenir compte de tous les éléments évoqués dans le présent document. En outre, le CESE estime nécessaire que la direction générale de la mobilité et des transports et la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion travaillent en étroite collaboration.

1.2. En se fondant sur les résultats de ses travaux sur les nouveaux modèles d'entreprise, l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) doit analyser les évolutions en la matière afin de garantir une sécurité optimale des passagers et du personnel quel que soit le modèle d'entreprise, l'accent étant mis en particulier sur ces nouveaux modèles afin de stabiliser le secteur. Une attention particulière doit être apportée au contrôle, par les administrations concernées, sur le recours accru aux faux indépendants et aux entreprises de travail intérimaire.

1.3. Le CESE escompte que les législations actuelles seront correctement appliquées et que les arrêts de la CJUE seront aussi pris en considération. Il s'agit principalement:

a) de la sécurité sociale et du droit du travail:

— convention de Rome I (1980) et règlement (CE) n° 593/2008⁽²⁾,

— règlements (UE) n° 465/2012⁽³⁾ et (UE) n° 83/2014⁽⁴⁾, qui définissent la notion de «base d'affectation»;

⁽¹⁾ Arrêt du 18 décembre 2007, Laval un Partneri, C-341/05, EU:C:2007:809, point 103.

⁽²⁾ JO L 177 du 4.7.2008, p. 6.

⁽³⁾ JO L 149 du 8.6.2012, p. 4.

⁽⁴⁾ JO L 28 du 31.1.2014, p. 17.

b) du lien avec le statut d'indépendant:

- directive 2014/67/UE (pour la première fois, la notion de lien de subordination est incluse dans la directive pour permettre de contrôler le statut d'indépendant)⁽⁵⁾,
- arrêt de la CJUE du 4 décembre 2014 dans l'affaire C-413/13, FNV Kunsten Informatie en Media contre Staat der Nederlanden: «Le droit de l'Union doit être interprété en ce sens que la disposition d'une convention collective de travail, telle que celle en cause au principal, prévoyant des tarifs minimaux pour les prestataires de services indépendants, affiliés à l'une des organisations de travailleurs contractantes, qui effectuent pour un employeur, en vertu d'un contrat d'entreprise, la même activité que les travailleurs salariés de cet employeur, ne relève pas du champ d'application de l'article 101, paragraphe 1, TFUE uniquement si ces prestataires constituent de "faux indépendants", à savoir des prestataires se trouvant dans une situation comparable à celle desdits travailleurs. Il incombe à la juridiction de renvoi de procéder à une telle vérification.»

1.4. Le CESE reconnaît la position adoptée par les partenaires sociaux du groupe de travail sur le personnel navigant (Air Crew Working Group, voir paragraphe 5.1) et souligne que les lacunes suivantes devraient être traitées afin d'éviter tout impact social négatif non souhaité dans ce secteur. Pour cela, il conviendrait de prendre les mesures suivantes:

- réviser les règles communes des opérations des services aériens pour, notamment, veiller à la bonne application de la législation sociale nationale et des conventions collectives de travail du secteur [règlement (CE) n° 1008/2008]; dans le même règlement, mieux définir la notion de «principal établissement d'activités» (*principal place of business*) pour que la licence d'exploitation soit octroyée par un État si le volume d'activité de transport aérien y est substantiel,
- empêcher toute concurrence déloyale de la part de pays non membres de l'Union européenne sur les transporteurs aériens communautaires par le biais de subventions, d'aides d'État et de pratiques tarifaires déloyales [règlement (CE) n° 868/2004],
- dans le cadre de la coordination des systèmes de sécurité sociale, mieux définir les bases multiples d'affectation dans le secteur de l'aviation civile (en ce y compris les bases temporaires) et raccourcir la période transitoire fixée à dix ans [règlement (UE) n° 83/2014],
- étendre le «permis unique» au personnel navigant pour garantir l'égalité de traitement entre tous les travailleurs du secteur (directive 2011/98/UE).

1.5. En outre, le CESE propose que, dans le cadre d'une action coordonnée entre la direction générale de la mobilité et des transports et la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, la Commission étudie l'application de la directive relative au travail intérimaire dans le secteur de l'aviation. Le CESE estime qu'il y a lieu de promouvoir l'emploi direct, qui devrait rester la forme habituelle de l'emploi dans le secteur de l'aviation, et qu'il doit être possible de limiter les contrats temporaires susceptibles de nuire à la sécurité (2008/104/CE). En outre, il conviendrait de disposer d'une définition commune du «travailleur salarié» et du «travailleur indépendant» au niveau de l'UE.

1.6. Le CESE soutient une éventuelle initiative des partenaires sociaux de l'UE (PS) dans le domaine de l'aviation en vue de négocier un accord portant sur les conditions de travail et les droits sociaux des salariés du secteur. Les PS sont d'ailleurs susceptibles d'avoir sur certains instruments législatifs des positions communes qu'ils pourraient soumettre à la Commission. Enfin, la Commission devrait consulter les partenaires sociaux sur tout instrument législatif et/ou initiative de l'UE ayant des effets sociaux⁽⁶⁾.

1.7. Compte tenu du fait que la proposition de règlement sur les services d'assistance en escale a été retirée du programme de travail de la Commission et qu'il n'existe pas de normes sociales à l'échelle de l'UE dans ce domaine, il est nécessaire de se pencher sur la question du transfert de personnel en cas d'appel d'offres et/ou de perte partielle d'activités. Pour remédier à ce problème, la Commission est en train de consulter les partenaires sociaux européens sur l'opportunité de présenter une proposition consolidée sur la révision de la directive 2001/23/CE du Conseil du 12 mars 2001 (maintien des droits des travailleurs en cas de transferts d'entreprises) pour fin 2015.

⁽⁵⁾ JO L 159 du 28.5.2014, p. 11.

⁽⁶⁾ JO L 225 du 12.8.1998, p. 27.

1.8. Le CESE entreprendra un travail interne distinct en vue de compléter les questions sociales soulevées dans le présent avis.

1.9. Le CESE recommande que la Commission exerce une surveillance constante des conditions de travail dans l'aviation civile sur une base permanente.

2. Introduction

2.1. Vu sa contribution à l'économie européenne en termes d'emploi et de croissance, l'aviation est un secteur stratégique pour l'Union européenne. D'après les estimations, le secteur représente 2,6 millions d'emplois directs et indirects et contribue au PIB européen à concurrence d'un milliard d'euros par jour, promouvant le commerce et le tourisme⁽⁷⁾.

2.2. La libéralisation du transport aérien au début des années 1990 a sans aucun doute apporté des avantages aux voyageurs: démocratisation, tarifs aériens moins élevés et offre diversifiée. Mais quels en sont les effets sur l'emploi, les salaires et les conditions de travail dans le secteur? Les données Eurostat montrent une stagnation du nombre d'emplois — tant directs qu'indirects — dans les compagnies aériennes, et ce en dépit d'une croissance annuelle moyenne de quelque 5 % entre 1998 et 2010⁽⁸⁾. Cela s'est traduit par une augmentation sensible de la productivité, de même que par d'autres développements. En outre, les compagnies aériennes externalisent les emplois de personnel de cabine et de pilote ou les remplacent par des formes de travail plus flexibles (dans une récente étude des partenaires sociaux européens du secteur de l'aviation civile, seulement 52,6 % des répondants travaillant pour des compagnies aériennes à bas prix affirment avoir un contrat d'emploi direct). On ne dispose pas de données complètes sur les salaires. Toutefois, l'exemple du Royaume-Uni montre une nette diminution de la rémunération pour le personnel de cabine dans ce pays⁽⁹⁾. Bref, les emplois prestigieux et de grande qualité d'il y a quelques années sont en train de disparaître, d'être externalisés ou remplacés par une productivité supérieure et une main-d'œuvre meilleur marché.

2.3. En raison de la concurrence féroce à laquelle les compagnies aériennes sont confrontées, les marges bénéficiaires sont plus faibles que dans les autres secteurs (selon l'IATA, le bénéfice net après impôt de l'industrie du transport aérien au niveau mondial s'est élevé en moyenne à 0,1 % des recettes au cours des 40 dernières années)⁽¹⁰⁾ et les employeurs cherchent des moyens de réduire les coûts afin de rester compétitifs. Si certains coûts (par exemple, le carburant ou les frais liés à la propriété des appareils) sont dans une certaine mesure considérés comme fixes, quelques compagnies aériennes estiment que le coût de la main-d'œuvre peut être sans cesse rabaissé. Certaines compagnies ont également découvert que tirer parti de la liberté d'établissement dans l'UE constitue un moyen pour continuer à réduire encore davantage les coûts en ayant recours au dumping social.

2.4. Plusieurs compagnies historiques confrontées à une concurrence de plus en plus intense de la part des compagnies à bas coûts ont développé une version à bas prix de la marque principale pour des vols court-courriers ou ont engagé une main-d'œuvre à faible coût pour leurs activités principales. Certaines compagnies à bas prix visent à présent les grands aéroports et à attirer davantage de voyageurs d'affaires, ce qui les place en concurrence plus directe avec les compagnies traditionnelles. Cela entraîne une baisse du nombre d'emplois décents (revenu équitable, sécurité sur le lieu de travail, protection sociale, liberté d'expression, d'organisation et de participation, égalité)⁽¹¹⁾ dans les compagnies aériennes traditionnelles⁽¹²⁾. Cependant, les pratiques sociales des compagnies à bas coûts ne sont pas automatiquement créatrices de dumping social.

⁽⁷⁾ Rapport de l'ATAG intitulé *Powering global economic growth, employment, trade links, tourism and support for sustainable development through air transport* (Stimuler la croissance économique mondiale, l'emploi, les relations commerciales, le tourisme et le soutien au développement durable grâce au transport aérien), 2014.

⁽⁸⁾ Rapport final sur la *Study on the effects of the implementation of the EU aviation common market on employment and working conditions in the Air Transport Sector over the period 1997/2010* (Étude sur les effets de la mise en place du marché commun de l'aviation de l'UE sur l'emploi et les conditions de travail dans le secteur du transport aérien pendant la période 1997-2010), Steer Davies Gleave, Londres, 2012, p. 74.

⁽⁹⁾ Rapport final sur la *Study on the effects of the implementation of the EU aviation common market on employment and working conditions in the Air Transport Sector over the period 1997/2010* (Étude sur les effets de la mise en place du marché commun de l'aviation de l'UE sur l'emploi et les conditions de travail dans le secteur du transport aérien pendant la période 1997-2010), Steer Davies Gleave, Londres, 2012, p. vii.

⁽¹⁰⁾ Rapport de l'IATA sur *Vision 2050*, Singapour, 12.2.2011, p. 2.

⁽¹¹⁾ Thème mondial du «travail décent», Organisation internationale du travail.

⁽¹²⁾ Voir les études des partenaires sociaux européens. En 2012: *The development of the low cost model in the European civil aviation industry*, Peter Turnbull (université de Cardiff), Geraint Harvey (université de Swansea), étude commandée par la Fédération européenne des travailleurs des transports. En 2014: *Evolution of the Labour Market in the Airline Industry due to the Development of the Low Fares Airlines*, Peter Turnbull (université de Cardiff), Geraint Harvey (université de Birmingham), étude commandée par la Fédération européenne des travailleurs des transports. En 2015: *Atypical Employment in Aviation*, université de Gand, équipe dirigée par le Professeur Yves Jorens, étude commandée par l'Association européenne des personnels navigants techniques, l'Association des compagnies européennes de navigation aérienne et la Fédération européenne des travailleurs des transports.

2.5. Le développement de la concurrence au niveau mondial et de l'UE suscite des inquiétudes quant à la viabilité et la compétitivité de l'aviation européenne, tant sur le plan économique que social. Afin de garantir une concurrence loyale, il y a lieu de créer des conditions plus équitables. La concurrence entre les compagnies aériennes devrait porter sur les produits innovants, la qualité et le prix, au lieu de s'exercer par le recours à l'utilisation de vides législatifs et/ou d'emplois à bas coûts. Des dispositions doivent être prises pour assurer la compétitivité et le développement durable de l'industrie européenne et la préservation d'emplois de qualité en Europe.

2.6. Le dumping social — lorsqu'il existe — est un frein à la concurrence loyale. Le dumping social ne doit avoir aucune incidence sur la sécurité, qui doit rester la priorité numéro un. Les approches bilatérales non coordonnées des différents pays devraient être remplacées par une véritable politique extérieure commune de l'Union européenne dans le domaine de l'aviation, qui devrait, entre autres, couvrir la question des investissements étrangers dans les compagnies aériennes européennes, la propriété et le contrôle, les aides d'État, l'accès au marché et la concurrence loyale.

2.7. La sécurité est primordiale dans le secteur de l'aviation. Comme le souligne le livre blanc, «la sécurité aérienne européenne est bonne, mais elle n'est pas la meilleure du monde. L'objectif doit être de devenir la région du monde la plus sûre pour l'aviation»⁽¹³⁾. En dépit de l'absence de données statistiques, l'AESA a déjà signalé que la fragmentation et l'externalisation des emplois liés à la sécurité, y compris ceux du personnel navigant et de la maintenance, pourraient avoir des effets néfastes sur la sécurité. Les «nouveaux» modèles d'entreprise optimisent les processus budgétaires, opérationnels et sociaux. Il est indispensable que l'AESA étudie tous ces modèles et prenne toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que la sécurité ne soit pas compromise. Le CESE soutient les travaux du groupe de travail spécial nouvellement créé au sein de l'AESA, auquel de telles tâches ont été confiées. Aucun risque ne doit être pris car il y va de la sécurité des gens⁽¹⁴⁾.

3. Dégradation des conditions de travail dans certains sous-secteurs de l'aviation

3.1. S'agissant du dumping social dans le secteur de l'aviation civile, l'on peut faire une distinction entre deux domaines — le marché intérieur et l'aviation extérieure.

3.2. Sur le marché intérieur, les principales responsables du dumping social sont les compagnies aériennes ayant adopté une stratégie «multibase» (main-d'œuvre engagée dans le pays X, travaillant dans un pays Y, avec un contrat de travail régi par les lois du pays Z), ce qui a pour effet de «dés-intégrer» le travailleur de son «pays d'origine» (c'est-à-dire son pays de nationalité et/ou de résidence). Le grand défi consiste à concilier la liberté d'établissement et la libre prestation de services avec les objectifs de qualité de l'emploi et de progrès social. Bien que les modifications intervenues dans le cadre du règlement Rome I⁽¹⁵⁾ et de la coordination de la sécurité sociale⁽¹⁶⁾ permettent d'atténuer certains problèmes auxquels sont confrontés les travailleurs mobiles, d'autres questions restent à résoudre.

3.3. La politique extérieure de l'UE en matière d'aviation ne protège pas suffisamment les intérêts des compagnies aériennes européennes et de leurs travailleurs dans cet environnement mondial en rapide évolution. Alors que les compagnies aériennes européennes doivent se conformer à un certain nombre d'exigences pour garantir une concurrence équitable (transparence, aides d'État, fixation des prix, etc.), les exigences imposées aux compagnies aériennes de pays tiers opérant vers des aéroports de l'UE ou à partir de ces derniers sont inapplicables ou inexistantes. Ces compagnies sont en concurrence directe avec les transporteurs aériens de l'UE, sur les mêmes routes, tout en bénéficiant d'avantages indus.

3.4. Une autre question distincte est celle du recours à du personnel navigant issu de pays tiers à bord d'avions immatriculés dans l'UE. Dans le passé, du personnel de cabine étranger a toujours été employé à bord d'avions européens pour des raisons linguistiques ou culturelles. Récemment, certaines compagnies aériennes ont décidé de recourir à des ressortissants étrangers pour exploiter des vols vers ou à partir de l'UE (voire intra-européens!) en pratiquant des conditions de travail et de salaire inférieures. Ces compagnies sont néanmoins tenues d'appliquer les règles nationales de l'État membre qui a délivré le certificat de transporteur aérien.

4. Nouveaux modèles d'entreprise et marché de l'emploi dans le secteur de l'aviation civile

4.1. Les études réalisées par les partenaires sociaux⁽¹⁷⁾ montrent que la dégradation des conditions de travail est omniprésente dans le secteur de l'aviation en Europe et qu'elle va au-delà des changements résultant de la concurrence, tant dans les compagnies aériennes traditionnelles que dans celles à bas coûts.

⁽¹³⁾ Livre blanc intitulé «Feuille de route pour un espace européen unique des transports — Vers un système de transport compétitif et économe en ressources», COM(2011) 144 final, p. 22.

⁽¹⁴⁾ Rapport du groupe consultatif sur la réglementation de l'AESA relatif aux nouveaux modèles économiques du 17 avril 2015, p. 1, paragraphe 2; p. 5, paragraphe 9.3; p. 6, paragraphe 9.5.1; p. 7, paragraphe 9.5.2 et p. 7, paragraphe 9.6.

⁽¹⁵⁾ JO L 177 du 4.7.2008, p. 6.

⁽¹⁶⁾ JO L 284 du 30.10.2009, p. 1.

⁽¹⁷⁾ Thème mondial du «travail décent», Organisation internationale du travail.

4.2. Il n'existe pas de modèle uniforme de compagnie aérienne à bas coûts: les stratégies s'étendent de l'offre à prix plancher (sans aucun service) à celle d'une compagnie hybride combinant des éléments d'une compagnie à bas prix et d'une compagnie traditionnelle, en passant par l'offre de la compagnie à bas coûts «classique» aux promesses limitées, mais systématiquement tenues. Par conséquent, il n'existe pas non plus de modèle uniforme d'emploi: certaines compagnies offrent des emplois de qualité et des contrats à durée indéterminée, alors que d'autres recourent essentiellement à l'externalisation, à des agences et, dans certains cas, à du faux travail indépendant. Cela s'applique également à la représentation syndicale: certaines compagnies essaient délibérément d'éviter les syndicats, tandis que d'autres les reconnaissent et signent avec eux des conventions collectives. L'évolution des compagnies aériennes à bas coûts a également eu une incidence importante sur les services d'assistance en escale, notamment la manutention des bagages (politique plus stricte en matière de bagages à main), avec des temps de rotation courts et une formation en diminution.

4.3. Les employeurs comme les syndicats de l'aviation reconnaissent aujourd'hui que les stratégies d'entreprise et les politiques connexes en matière de ressources humaines et de relations industrielles pratiquées par certaines compagnies à bas coûts entraînent une «lente descente vers le plus petit dénominateur commun»⁽¹⁸⁾. La délimitation entre les compagnies aériennes à bas coûts et les compagnies traditionnelles s'estompe peu à peu à mesure que des compagnies à bas coûts rejoignent des alliances ou sont incorporées dans des groupes aériens (traditionnels); dans le même temps, d'autres compagnies ont décidé de créer leur propre compagnie «maison» à bas prix. Certains transporteurs aériens traditionnels ont également engagé une main-d'œuvre à faible coût dans le cadre de leurs activités principales. Ces nouvelles organisations ne signifient pas que les compagnies traditionnelles et les compagnies à bas prix offrent les mêmes services.

4.4. Il existe cependant des différences substantielles entre les États membres en ce qui concerne entre autres les conditions de travail, l'égalité de traitement, la santé et la sécurité au travail et la protection sociale (qui n'est coordonnée qu'au niveau de l'UE), ce qui crée une asymétrie entre la régulation économique (marché unique) et l'harmonisation et la cohésion sociale. Toutefois, certains États membres ont adopté des «solutions nationales» pour s'assurer que les travailleurs mobiles basés sur leur territoire bénéficient de conditions conformes à la législation du travail et sociale et aux conventions collectives nationales. Il conviendrait d'étudier cette question au niveau européen.

4.5. Dans le domaine de l'aviation, la législation de base en matière d'emploi date de la période antérieure à la libéralisation et n'est dès lors plus du tout adaptée. Les règles de sécurité sociale s'appliquant au personnel de bord se sont améliorées, mais un risque de vide juridique subsiste. La notion de base d'affectation est problématique car elle est définie par l'opérateur, et au cas où les membres d'équipage sont des travailleurs indépendants, ceux-ci ne sont pas complètement contrôlés. Un autre problème est l'absence d'un texte européen unique proposant une définition positive du salarié et du travailleur indépendant dans la législation de l'UE, car l'on trouve des définitions différentes dans la jurisprudence de la CJUE et dans les directives, par exemple en ce qui concerne le critère de «subordination». Des règles spécifiques pour les travailleurs très mobiles sont nécessaires.

4.6. L'une des trois grandes compagnies du Golfe a été publiquement mise en cause pour des pratiques qui enfreignent la législation de l'UE, telles que le licenciement de travailleuses enceintes, l'obligation d'obtenir la permission de se marier, etc. Toutefois, cette compagnie aérienne exploite toujours des vols vers l'UE et a même augmenté leur fréquence récemment vers certains aéroports. En raison des liens étroits entre les compagnies aériennes du Golfe, les aéroports et les autorités de l'aviation civile correspondantes, l'on peut également craindre que d'éventuels avantages indus soient accordés à ces compagnies. Il importe de remplacer les relations bilatérales entre États membres et pays tiers par une véritable politique extérieure coordonnée de l'UE dans le domaine de l'aviation.

5. Le rôle des partenaires sociaux

5.1. Le CESE soutient le rôle essentiel joué par les partenaires sociaux européens de l'aviation civile en conseillant les institutions européennes, ainsi qu'en examinant et en formulant leurs propres propositions. Le 5 juin 2014, les partenaires sociaux du groupe de travail sur le personnel navigant (Air Crew Working Group — ACWG) ont adopté une déclaration conjointe contre les pavillons de complaisance européens dans l'aviation, dénonçant les évolutions récentes qui menacent gravement le modèle social européen, l'emploi et la concurrence équitable sur le marché de l'aviation, et proposant des changements concrets de législation⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ Rapport sur la présentation par Scandinavian Airlines (SAS) aux autorités réglementaires américaines d'une demande d'autorisation de Norwegian Air International (NAI) à opérer en qualité de transporteur aérien étranger aux États-Unis, Airline Business, avril 2014.

⁽¹⁹⁾ Déclaration conjointe contre les pavillons de complaisance européens dans l'aviation, groupe de travail sur le personnel navigant du comité de dialogue social sectoriel, 5 juin 2014.

5.2. S'agissant du futur ordre du jour du dialogue social, les partenaires sociaux de l'ACWG (AEA, ECA et ETF) ont adopté la déclaration conjointe suivante le 13 février 2015: «Les partenaires sociaux [...] sont disposés à lancer des discussions sur un cadre pour le secteur de l'aviation en vue d'établir des conditions de concurrence équitables au niveau mondial. Des actions communes doivent être envisagées pour mettre un terme à la détérioration des conditions d'emploi et aux pavillons de complaisance. Les partenaires sociaux conviennent de poursuivre leurs travaux dans ce domaine. Ils prendront les mesures nécessaires pour contribuer activement, aux côtés des différentes institutions européennes et des autorités nationales, à définir d'urgence une stratégie pour l'aviation européenne, dotée de priorités, d'échéances et d'objectifs clairs au niveau mondial.»

5.3. Il est également indispensable que la Commission européenne consulte davantage les partenaires sociaux. La décision 98/500/CE de la Commission concernant l'institution de comités de dialogue social stipule que dans les secteurs d'activité pour lesquels ils sont institués, les comités doivent être consultés sur les évolutions au niveau de l'UE ayant une incidence sociale. Il est fréquent que cette obligation ne soit pas respectée. Il importe également de se pencher sur les incidences sociales des règles en matière de sécurité élaborées par l'Agence européenne de la sécurité aérienne.

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur «Le cyberactivisme et les organisations de la société civile»

(avis d'initiative)

(2016/C 013/18)

Rapporteur: M. Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

Le 19 février 2015, 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:

«Le cyberactivisme et les organisations de la société civile»

(avis d'initiative).

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 31 août 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 205 voix pour, 2 voix contre et 8 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Dans la société numérique d'aujourd'hui, le cyberactivisme est un instrument utile pour renforcer le pouvoir d'action des citoyens, dans la mesure où il facilite et encourage les pratiques sociales actives et l'engagement au moyen des nouvelles technologies, tout en contribuant à réduire l'exclusion sociale et la fracture numérique. Une approche conceptuelle définirait le cyberactivisme comme la forme d'activisme qui encourage la revendication militante dans le cadre de causes politiques, environnementales, sociales, citoyennes, culturelles, etc., sans nécessairement s'appuyer sur des idéologies définies, sur une hiérarchie ou un programme, et qui utilise dans son action des outils technologiques favorisant la diffusion et la participation à la manière d'un virus. Il faut à cet égard le distinguer des initiatives qui ne respectent pas les principes et les valeurs démocratiques et solidaires et dont les intentions s'écartent de l'intérêt social et du bien commun.

1.2. Pour le développement du cyberactivisme en tant qu'instrument, il est nécessaire que tant la Commission européenne que les États membres intègrent dans leurs programmes de travail des initiatives et des mesures visant à promouvoir des structures permettant une expansion adéquate de la société en ligne qui facilitent l'accès libre et universel, garantissent la transparence et la confidentialité et protègent les droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, avec une attention particulière aux populations les plus défavorisées.

1.3. Le CESE estime qu'il est indispensable de fournir à la population les connaissances théoriques et pratiques nécessaires pour une utilisation intelligente et sûre du cyberactivisme. Il invite dès lors les institutions européennes à promouvoir des activités de sensibilisation, de formation et d'éducation, en mettant particulièrement l'accent sur la diffusion des bonnes pratiques et l'éradication d'une utilisation malveillante de l'activisme en ligne. Il faudra fournir dans cette optique les ressources jugées nécessaires pour l'évaluation et le développement de l'exercice du cyberactivisme.

1.4. Par ailleurs, en ce qui concerne la gouvernance institutionnelle, le cyberactivisme promeut les domaines de codécision et de pouvoirs partagés au moyen d'interactions multidirectionnelles, proactives et réactives entre une multiplicité d'acteurs (gouvernements, organisations de la société civile, partenaires sociaux, citoyens, entreprises).

1.5. En conséquence, le soutien au cyberactivisme suppose une configuration de répartition en réseau qui comprend à la fois les relations horizontales entre citoyens et les relations verticales entre gouvernement et population. L'interaction horizontale permet de promouvoir la solidarité en ligne au moyen d'un cybervolontariat actif et engagé et de mesures et d'initiatives de coopération et de collaboration. Quant à l'interaction verticale, dans le sens descendant, elle progresse avec l'administration en ligne, assure la transparence et facilite l'accès des citoyens et la communication s'agissant des affaires publiques; dans le sens ascendant, elle renforce la représentation des citoyens au sein des institutions dans un cadre ouvert de démocratie en ligne, qui permet une participation citoyenne effective, notamment grâce aux consultations populaires et aux initiatives législatives.

1.6. Enfin, le CESE souligne la nécessité de construire et d'appliquer des méthodes d'évaluation spécifiques et des indicateurs mesurant l'incidence sociale et économique découlant du cyberactivisme, ainsi que d'élaborer des études et des rapports pour parvenir à une plus grande cohérence dans son activité en ce qui concerne les facteurs de représentativité effective et de leadership, la continuité, l'émergence de nouvelles structures et tendances dans le domaine social, etc.

2. Introduction

2.1. L'incidence que les nouvelles technologies ont sur la société actuelle se reflète dans cet espace virtuel que l'on a nommé «écosystème numérique», dans lequel se développent de nouveaux modes de vie qui tendent à se substituer aux modes traditionnels d'expression et de relations en collectivité.

2.2. Dans le cadre de cette révolution technologique, il convient d'accorder une attention particulière, parallèlement à d'autres éléments tels que les aspects économiques, culturels ou liés à l'innovation, aux défis et possibilités qui se présentent dans le domaine de l'information, de la communication et de la participation, dans un nouveau contexte de gouvernance où la coresponsabilité en réseau peut susciter, dans une large mesure, d'importants changements dans les structures et formes d'organisation de la société de demain.

2.3. Par leur incidence, les réseaux sociaux en ligne et l'internet, lorsqu'ils sont inclusifs, ont ouvert de nouveaux horizons s'agissant du rôle que les citoyens peuvent jouer dans la construction de la société, en renforçant leur pouvoir d'action et en leur offrant un rôle de premier plan dans la conception de leur propre destin partagé.

2.4. Cette tendance collective s'accroît de plus en plus à l'échelle mondiale, ce qui contribue à renforcer les initiatives déjà engagées et à consolider encore davantage la capacité de se connecter et d'interagir en influant dans des sphères de décision et de pouvoir toujours plus étendues, avec un niveau élevé d'immédiateté et de diffusion. Par conséquent, les actions menées alimentent de nouvelles actions, dans un processus de renforcement positif entraînant un effet d'escalade.

2.5. À cet égard, il importe de ne pas considérer les mouvements citoyens liés au numérique comme un simple regroupement d'internautes, qu'on pourrait qualifier de «foule», mais comme une *smart mob* («foule intelligente»), c'est-à-dire un groupe qui se comporte de manière intelligente ou efficace grâce à la croissance exponentielle des liaisons du réseau. Ce réseau de liaisons permet aux personnes de se connecter pour accéder aux informations et interagir avec d'autres personnes, en permettant ainsi la création d'une authentique coordination sociale qui promeut une société consciente, participative et responsable.

2.6. Dans ce scénario, la valeur ajoutée la plus précieuse est donc l'engagement actif d'une citoyenneté qui n'entend pas renoncer à sa souveraineté quant aux questions qui la concernent, et se trouve non seulement préparée à assumer cette responsabilité, mais aussi montre ouvertement qu'elle l'exerce, comme le révèlent certaines données (voir Mario TASCÓN et Yolanda QUINTANA: *Ciberactivismo: Las nuevas revoluciones de las multitudes conectadas* — «Cyberactivisme: les nouvelles révolutions des foules connectées», La Catarata, 2012) relatives aux interventions journalières sur le réseau: 1,6 million d'entrées sur des blogs, ou encore 140 millions de tweets.

2.7. Il en va de même lorsqu'on examine les documents liés au cyberactivisme: les cyberactivistes mettent en évidence, sur leurs pages web, des événements et mouvements sociaux de grande portée et de grande diffusion, comme Occupy Wall Street, le mouvement protestataire en Turquie (parc Gezi), le Printemps arabe ou le mouvement 15-M en Espagne (mouvement des Indignés); ils relaient des campagnes d'adhésion à des causes philanthropiques et solidaires, lancées par des organisations reconnues de la société civile, y compris en participant à des levées de fonds utilisant des mécanismes de financement participatif; ou simplement, ils rejoignent des plates-formes ayant un financement transparent.

3. L'activisme numérique ou le «netactivisme»

3.1. Il existe plusieurs propositions de définition du concept de cyberactivisme, à partir desquelles on peut délivrer la définition approximative et syncrétique suivante: il s'agit d'une stratégie ou d'une activité qui entend exercer une influence sur l'agenda public à travers l'utilisation des moyens électroniques et des nouvelles technologies, tant comme canal de communication que pour la transmission d'informations dans la sphère de participation citoyenne.

3.2. De même, du point de vue des supports utilisés dans la pratique du cyberactivisme, on peut considérer celui-ci comme l'ensemble des technologies de l'information et de la communication qui, utilisées dans les milieux et réseaux sociaux, permettent une communication électronique rapide et efficace entre citoyens dans le cadre d'un engagement commun visant à répondre activement à des besoins, problèmes ou questions qui les intéressent pour des motifs idéologiques ou pour défendre des valeurs, fondées sur l'éthique et la solidarité.

3.3. Le fait que le cyberactivisme utilise l'internet normalement et sans intention destructrice, pour défendre une cause ou réaliser un objectif, le distingue nettement d'autres types d'activités (Denning, 2001) comme le hacking ou la désobéissance civile électronique, tant par les moyens que par les fins, lorsque ces dernières sont délictueuses. Dans le cas de l'activisme numérique ou du cyberactivisme proprement dit, les actions doivent viser en général le bien commun, ou ont plus particulièrement pour objectif de surmonter et de dépasser des difficultés ou circonstances adverses qui peuvent toucher des groupes déterminés de population, de manière récurrente ou ponctuelle.

3.4. Les activités les plus habituelles du cyberactivisme sont la recherche d'information sur des pages web; la construction de sites internet offrant des informations et de la documentation; l'édition de publications électroniques; la constitution de communautés virtuelles; l'envoi massif de courrier par voie électronique; la création d'espaces et de forums de discussion sur le réseau; la planification et la coordination d'activités, ainsi que l'invitation à participer à celles-ci; la création d'alliances stratégiques et de coopération; la promotion de mouvements associatifs; la proposition de soutenir des initiatives collectives déjà constituées.

3.5. De plus, on peut faire entrer dans le champ du cyberactivisme les actions d'appel politique à l'échelle mondiale via l'internet ou le «web au carré» (*web squared*), qui sont des actions collectives dans lesquelles des individus particulièrement éparpillés sur le territoire (à l'échelle mondiale ou locale) se réunissent grâce à des communications par appareils mobiles pour converger dans un lieu physique spécifique.

3.6. Pour conclure, l'activisme en ligne ou cyberactivisme se présente comme un outil très efficace et puissant; il permet le transfert d'informations et de connaissances sur des problématiques importantes qui peuvent être ignorées des citoyens et, partant, ne peuvent recevoir de réponse appropriée en termes de mobilisation sociale. Néanmoins, sa puissance dépend encore de sa légitimation en tant qu'alternative aux canaux de revendication conventionnels.

4. Le cyberactivisme dans le cadre des politiques de l'Union européenne

4.1. L'approche de l'Union européenne en matière de cyberactivisme comprend, d'une part, les politiques de promotion d'une société numérique et, de l'autre, les politiques sociales et de participation, sachant qu'il faut considérer de plus l'accent qui est mis sur l'application des principes de bonne gouvernance dans l'administration publique.

4.2. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose, dans son article 11, que «toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière», ainsi que l'obligation de respecter «la liberté des médias et leur pluralisme».

4.3. Par ailleurs, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre, dans son article 12, la liberté de réunion et d'association, en déclarant que «toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique».

4.4. Il faut aussi tenir compte de l'article 8 de la Charte, qui dispose que «toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant» et que «ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi». De même, «toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification». Il est tout aussi important de considérer le principe de l'égalité des chances comme un droit fondamental lorsqu'il s'agit de l'exclusion numérique, notamment en ce qui concerne les groupes vulnérables.

4.5. D'autre part, la stratégie numérique pour l'Europe fait valoir, entre autres, les éléments suivants, que les États membres sont tenus de protéger:

- liberté d'accès à des services et contenus numériques. Il s'agit d'un élément essentiel à l'exercice de la citoyenneté, dans le contexte de la démocratie réelle et électronique,
- participation des citoyens. L'Europe ne pourra tirer parti de la révolution numérique que si tous ses citoyens se mobilisent et sont à même de participer pleinement à la nouvelle société numérique,
- garantir un accès universel et à haut débit, condition nécessaire et suffisante pour un cyberactivisme efficace et puissant,

- problème de transparence dans la gestion des structures, des outils et des ressources numériques, qui empêche la participation ouverte, ou affaiblit les objectifs et les processus du cyberactivisme et leur développement,
- promotion de compétences numériques pour une société numérique inclusive. Le potentiel de l'Europe réside dans les qualifications dont disposent sa population, sa main d'œuvre et ses organisations. Sans infrastructures omniprésentes, les TIC ne pourront avoir qu'un usage limité, et sans qualifications, cet usage n'apportera qu'une valeur économique et sociale limitée. De plus, il est nécessaire de réduire la fracture numérique, qui produit des asymétries et des inégalités,
- protection efficace des droits numériques. Sans une confiance suffisante, les citoyens s'abstiennent de participer activement, d'interagir ou d'exprimer librement leurs opinions,
- développement de la «cinquième liberté»: libre circulation des contenus et de la connaissance.

4.6. La citoyenneté active recouvre la participation des citoyens, de groupes de citoyens et celle des organisations de la société civile, notamment des partenaires sociaux, à l'élaboration des politiques (dialogue vertical entre la société civile et les administrations publiques), ainsi que leur mise en réseau et leur coopération (dialogue horizontal).

5. Le volontariat dans le cadre du cyberactivisme

5.1. Il est évident que, dans une société numérique comme celle d'aujourd'hui, les possibilités de changement social qu'offrent l'internet et les réseaux sociaux sont immenses. Sans être soumis à des limites spatio-temporelles, et de manière simple et accessible, les citoyens peuvent contribuer à produire des changements significatifs dans leur environnement respectif, mais aussi en dehors de leur contexte quotidien, en aidant des milliers de personnes de manière désintéressée.

5.2. Bien loin de nous faire tomber dans le «slacktivisme», ou «activisme paresseux», les nouvelles technologies de l'information et de la communication nous permettent de répondre aux inquiétudes des citoyens, de participer à la gestion de leurs affaires et à la défense de leurs droits et intérêts, ainsi que de collaborer de manière active et engagée aux initiatives qui vont dans le sens de leurs idées, principes et valeurs, ce qui favorise la réalisation personnelle et évite l'aliénation sociale, en agissant de plus comme un facteur de cohésion et d'intégration communautaire.

5.3. Le volontariat virtuel ou en ligne consiste à réaliser une activité bénévole grâce aux nouvelles technologies; il concerne des activités qui n'exigent pas de présence physique et se réalisent par des actions de soutien à des campagnes, de diffusion et d'élaboration d'informations, par des travaux d'assistance, et par toute autre tâche pouvant être réalisée sur le réseau, de manière altruiste et engagée, en vue d'un objectif ou d'une cause déterminée.

5.4. Lorsque ce volontariat numérique se limite à soutenir des campagnes, à participer à leur diffusion et à leur communication, il reste dans le champ du cyberactivisme, qui s'exprime dans ce cas par la participation à des actions de protestation et de pétition électronique (collecte de signatures, contributions personnelles, actions de diffusion d'informations à caractère exponentiel, etc.).

5.5. En cherchant à faire progresser les actions à mettre en place et à leur donner de l'envergure, différentes plates-formes et sites web renforcent le pouvoir d'action de millions de personnes en les sensibilisant et en les encourageant à agir face aux problèmes urgents et importants, et ce quel que soit le niveau territorial auquel ils se rapportent et la nature du problème concerné (économique, social, environnemental, politique, etc.).

5.6. Ce modèle de mobilisation à travers l'internet permet le rassemblement de milliers de volontés et d'efforts individuels qui, en dépit de leur anonymat ou de leur manque de poids initial, devient significatif dans la mesure où il peut rapidement devenir une puissante force collective capable d'avoir une influence auprès des sphères de pouvoir et de décision concernées.

En définitive, ce type de volontariat à distance augmente la capacité des organisations et fournit un espace permettant d'étendre la participation au plus grand nombre possible de personnes, en augmentant son pouvoir d'inclusion.

6. Propositions d'action

6.1. Bien que le potentiel du cyberactivisme et les avantages qu'il procure soient bien démontrés, il arrive parfois que les stratégies mises en œuvre dans les médias sociaux parviennent à réunir des personnes sans toutefois créer de communautés virtuelles stables, ce qui empêche dans une certaine mesure la pérennité des changements sociaux recherchés. À cet égard, pour contribuer à l'élaboration d'une méthodologie en la matière, il convient de procéder à une évaluation objective associée à des critères qualitatifs et à des principes ainsi que d'examiner le rendement social de l'initiative.

6.2. Il y a lieu de faciliter le développement proactif du cyberactivisme et le volontariat numérique, dans la mesure où le domaine des réseaux sociaux et les portails internet offrent la plus grande accessibilité, immédiateté et masse critique pour la participation sociale et la coresponsabilité citoyenne, en permettant d'importantes économies de coûts pour la gestion, la coordination et la mise en œuvre des activités. Cela permet aussi de créer les conditions favorables à l'inclusion: accessibilité, responsabilité et caractère financièrement abordable.

6.3. En conséquence, le Comité économique et social européen exhorte la Commission européenne et les États membres, dans le cadre de leurs compétences respectives, à adopter les mesures nécessaires pour favoriser la mise en œuvre et le développement de mécanismes en faveur de l'activisme et de la participation en ligne de manière efficace, de sorte à encourager et à renforcer l'engagement social ainsi que le volontariat.

6.4. De même, il convient d'encourager la mise en place de normes et de critères d'évaluation pertinents pour accréditer et légitimer ces activités, et contribuer à rendre transparents et à valoriser les processus de sensibilisation et de mobilisation, ainsi que pour pouvoir évaluer le rendement social ainsi obtenu.

6.5. Il convient également de garantir une protection efficace des droits qui sont reconnus aux citoyens européens dans ce domaine et leur exercice, comme nous l'avons déjà dit, notamment pour ce qui est de faciliter l'accès et la liberté de l'information, et de garantir le flux d'échanges, son intégrité, sa confidentialité et sa continuité à travers les réseaux, sans aucun préjudice de la rapidité de la transmission de leurs communications. Le cas échéant, il convient de veiller à ce que ces garanties soient appliquées de manière proportionnelle lorsqu'il s'agit de groupes vulnérables.

6.6. Par ailleurs, en raison de la place importante qu'elles occupent dans le cyberactivisme, il convient de citer la justice en ligne active et les valeurs de confiance et de réputation, dans l'optique d'un renforcement des garanties dans le cyberspace.

6.7. Les institutions concernées doivent veiller à mettre à la disposition des citoyens des infrastructures et des outils technologiques leur permettant d'exercer en permanence et normalement leur activité numérique, en adaptant en outre les structures sociales aux nouvelles technologies et en promouvant les actions de formation et d'éducation nécessaires pour les aider dans l'utilisation de ces instruments et réduire la fracture numérique actuelle afin de renforcer la cohésion territoriale, sociale et économique.

6.8. Enfin, il y a lieu de concevoir et d'adopter des programmes de sensibilisation destinés à sensibiliser les citoyens à la participation sociale et au volontariat à travers les nouvelles technologies, en soutenant les organisations actives dans ces domaines et les initiatives y afférentes, grâce à la coopération et ce dans un contexte de bonne gouvernance institutionnelle.

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la révision de l'accord d'association entre l'Union européenne et le Mexique

(avis d'initiative)

(2016/C 013/19)

Rapporteur: M. José Isaías RODRIGUEZ GARCÍA-CARO

Corapporteur: M. Juan MORENO PRECIADO

Lors de sa session plénière du 10 juillet 2014, 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:

«Révision de l'accord d'association entre l'Union européenne et le Mexique»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 juillet 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 17 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 92 voix pour, 0 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) estime qu'il y a lieu de dynamiser les relations que l'Union européenne entretient avec le Mexique dans le contexte de ses relations avec l'Amérique latine et les Caraïbes et que, outre les aspects purement économiques et commerciaux, il convient de mettre en valeur d'autres éléments communs sur le plan historique et culturel, qui peuvent servir de contrepoids à l'influence croissante que la dimension panaméricaine et le Pacifique exercent sur ce continent. Dans le contexte de la mondialisation, le Mexique et l'Union européenne ont des liens culturels, des langues véhiculaires et, essentiellement, des valeurs qui créent des affinités particulières entre leurs sociétés, qu'il est nécessaire de développer et d'approfondir, et qui doivent bien évidemment aboutir à des approches convergentes au sein des forums internationaux.

1.2. Le CESE juge qu'il est plus efficace, au lieu de négocier un accord *ex novo*, de s'appuyer sur celui qui existe, ainsi que sur l'expérience acquise en ses quinze ans de fonctionnement, et de procéder à une révision approfondie de cet accord, tout en élargissant la portée de son contenu.

1.3. Le CESE estime nécessaire de mettre immédiatement en place un comité consultatif mixte (CCM) composé de neuf ou douze représentants du CESE, ainsi que d'un nombre égal de représentants de la société civile organisée mexicaine. Le CCM doit être reconnu par les organes directeurs de l'accord, auxquels il doit transmettre les propositions de la société civile. Le CCM aura des compétences consultatives sur le contenu général de l'accord, sans préjudice de la mise en place d'autres mécanismes de participation sur les thèmes spécifiques du commerce et du développement durable. Le CESE demande en outre que la création d'un tel comité figure aussi dans le futur accord.

1.4. Il faudrait que le nouvel accord comprenne un paragraphe contraignant les parties à ratifier et à respecter les conventions et les résolutions de l'Organisation internationale du travail (OIT) relatives aux principes et aux droits sociaux fondamentaux, et englobant les objectifs de l'OIT en matière de «travail décent», et notamment sa convention n° 98 concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective.

1.5. En outre, pour ce qui est du commerce et des investissements, il convient d'améliorer certains aspects de l'accord actuel sur des questions en rapport avec les barrières non tarifaires, les **accords** de promotion et de **protection** réciproque des **investissements** et les droits de propriété intellectuelle, ainsi que de renforcer la coopération en matière fiscale en vue de mettre un terme à la fraude et l'évasion fiscale.

1.6. Il y a lieu de réexaminer les priorités en matière de coopération en favorisant les éléments figurant dans le partenariat stratégique, de sorte qu'elles se complètent et créent une synergie positive qui, jusqu'à présent, s'est révélée insuffisante en raison de l'absence de lien adéquat entre les différents projets.

1.7. Concrètement, le CESE souhaite mettre en avant trois domaines qu'il juge prioritaires dans le cadre de cette coopération renforcée: l'amélioration de la gouvernance, la recherche scientifique et technique et la coopération en matière de développement durable, de changement climatique et de protection de l'environnement.

2. Relations entre l'Union européenne et le Mexique dans le contexte général des relations avec l'Amérique latine

2.1. La relation que l'Europe entretient avec l'Amérique latine et les Caraïbes montre des signes d'affaiblissement depuis plus d'une décennie. Le défi auquel font face les dirigeants actuels des deux côtés de l'Atlantique est de raviver ce lien et de lui insuffler une nouvelle dynamique.

2.2. Il est évident que l'Amérique latine est influencée par l'évolution de l'ensemble du continent américain, de même que par l'interdépendance économique croissante avec les pays du Pacifique, et plus particulièrement avec la Chine. Toutefois, la relation entre l'Europe et l'Amérique latine perdure grâce aux liens culturels, aux langues véhiculaires et aux valeurs qui génèrent des attaches profondes entre leurs sociétés; ainsi, les deux régions ont l'avantage d'avoir des racines culturelles et historiques communes qui, dans le cadre complexe de la mondialisation, vont au-delà des simples objectifs et valeurs d'ordre marchand. Les relations économiques doivent dès lors être considérées comme une partie d'un tout et non comme son axe central ni son principal fil rouge, à la différence du schéma qui peut prévaloir avec d'autres régions du monde.

2.3. Dans le même temps, il apparaît que les relations de l'Union européenne avec le Mexique, bien que ce dernier soit un partenaire stratégique, ont progressé à un rythme moins soutenu qu'avec d'autres pays du monde et l'on constate une certaine lassitude qui impose plus que jamais d'apporter de nouveaux éléments au débat et à la réflexion permettant de redonner un élan à ces relations.

3. Contexte

3.1. L'importance que revêt le Mexique pour l'Union européenne découle, entre autres, des éléments suivants: premièrement, une population nombreuse qui compte 120 millions d'habitants, une part de 2 % du PIB mondial et un PIB par habitant d'environ 9 000 EUR, ce qui en fait un partenaire commercial de premier plan à l'échelle mondiale; deuxièmement, son appartenance à l'ALENA, étant donné ce qu'elle représente en termes économiques et diplomatiques, en ce qui concerne les accords transatlantiques globaux avec l'Amérique du Nord et le processus de Heiligendamm; enfin, troisièmement, le partage de liens culturels profonds grâce auxquels l'Union européenne peut participer à l'effort déployé par les autorités mexicaines en vue de renforcer les structures sociales et parvenir à instaurer une société plus équitable et une coexistence plus pacifique.

3.2. En 1997, l'Union européenne et le Mexique ont signé un accord de partenariat économique, de coordination politique et de coopération, qui est en entré en vigueur en 2000. Cet accord repose sur trois piliers principaux: le dialogue politique, le commerce et la coopération.

3.3. En octobre 2008, le Conseil européen a approuvé l'établissement d'un partenariat stratégique entre le Mexique et l'Union européenne, qui a été suivi, en mai 2010, par l'approbation du plan conjoint de mise en œuvre dudit partenariat, lequel comporte quatorze actions et initiatives concrètes sur le plan multilatéral, quatre en matière régionale et quatorze autres concernant les relations bilatérales. En vue du développement de ce partenariat, un vaste éventail de mécanismes de dialogue institutionnalisé a été mis en place entre le Mexique et l'Union européenne, tels qu'un sommet biennal (qui comprend le forum de dialogue avec la société civile), un comité conjoint annuel, la commission parlementaire mixte et jusqu'à neuf dialogues sectoriels sur des thèmes allant des droits de l'homme aux aspects culturels, en passant par le changement climatique.

3.4. La coopération entre le Mexique et l'Union européenne s'articule autour de quatre modalités de mise en œuvre complémentaires: premièrement, la coopération bilatérale, dont les thèmes prioritaires programmés pour la période 2007-2013 étaient la cohésion sociale, l'économie durable et la compétitivité, ainsi que l'éducation et la culture; deuxièmement, la coopération sur des questions sectorielles telles que les droits de l'homme et la démocratie, les acteurs non étatiques, l'environnement et la sécurité nucléaire, la santé, la migration et l'asile; troisièmement, la participation active du Mexique aux programmes régionaux pour l'ensemble de l'Amérique latine et des Caraïbes; quatrièmement, la participation directe du Mexique à d'autres programmes de l'Union européenne, tels que le septième programme-cadre pour la recherche.

3.5. À plusieurs reprises au cours des dernières années, le Mexique et l'Union européenne ont tous deux exprimé la nécessité de renforcer et d'élargir leurs relations; concrètement, en matière de commerce, l'accent a été mis sur l'approfondissement de l'accord de libre-échange en vigueur depuis 1997 et sur le renforcement de la coopération, aussi bien sur le plan multilatéral que dans le cadre des relations de l'Union européenne avec l'ensemble des pays d'Amérique latine et des Caraïbes.

4. Analyse de la situation actuelle

4.1. Au début du mandat du président Peña Nieto (décembre 2012), les principaux partis ont signé un «Pacte pour le Mexique»; le gouvernement a ensuite lancé une série de réformes visant à moderniser l'économie et l'État afin de stimuler le dynamisme de l'économie mexicaine. Cependant, la vitalité économique du Mexique sera menacée tant que le pays ne gagnera pas le combat engagé pour éradiquer la violence et garantir le plein respect des droits de l'homme. La lutte menée contre les réseaux criminels en vue de réduire la violence qui s'est aggravée ces dernières années dans le pays n'a pas encore produit les résultats escomptés, le nombre d'assassinats aveugles, de disparitions, d'enlèvements, etc., restant considérable. Il y a lieu de souligner, à cet égard, qu'une série de mesures a été lancée à l'échelon fédéral (programme national en matière de droits de l'homme; coordination entre les autorités locales, étatiques et fédérales; restructuration des services de police étatiques et des ministères publics) afin de remédier au manque de coordination entre les différents services de police et d'éviter les cas de complicité ou d'implication de la police dans les délits et les crimes.

4.2. D'un point de vue strictement commercial, l'accord de 1997 peut être considéré comme légèrement positif pour les deux parties. Les échanges commerciaux mutuels ont été multipliés par trois durant la période 2003-2013 et la part du Mexique dans les exportations de l'Union européenne a augmenté, passant de 1 % à 1,7 %, tandis que cette dernière a conservé un excédent commercial presque constant de 7 000 à 10 000 millions d'euros pendant toute cette période. Le Mexique occupe ainsi le dix-septième rang des partenaires commerciaux de l'Union européenne par ordre d'importance, représentant 1 % de nos importations totales et, comme susmentionné, 1,7 % de nos exportations totales; ces chiffres se situent toutefois en dessous de la part de 2 % du PIB mondial détenue par le Mexique. Pour sa part, l'Union européenne est le troisième partenaire commercial du Mexique, après les États-Unis et la Chine.

4.3. L'Union européenne a également procédé à d'importants investissements directs au Mexique (11 138 millions d'euros pour la seule période 2008-2012), lequel a fait de même dans l'Union européenne (en particulier dans des secteurs comme le ciment, les télécommunications et l'agriculture). Sur un plan général, le Mexique a signé des traités bilatéraux de protection des investissements avec chacun des pays de l'Union européenne; il existe même un accord bilatéral entre le Mexique et la Banque européenne d'investissement destiné à financer des activités dans ce pays, ce qui a permis l'octroi de facilités de crédit pour un montant de 495 millions d'euros depuis 2000. Néanmoins, les progrès réalisés dans le domaine de la lutte contre la fraude fiscale sont insuffisants.

4.4. Ces chiffres relatifs aux investissements sont toutefois conditionnés par la politique traditionnelle du Mexique (inscrite dans la constitution du pays) qui vise à limiter l'accès des investisseurs étrangers à des secteurs stratégiques tels que l'énergie ou les services postaux, ou aux services de télécommunication et de transport terrestre de passagers. Bon nombre de ces règles sont en cours de suppression dans le cadre du plan de développement du Mexique pour la période 2013-2018; nous espérons que les progrès notables accomplis à cet égard se poursuivront à l'avenir, tout en tenant nécessairement compte de l'opinion de l'ensemble de la société mexicaine.

4.5. Pour ce qui est du soutien à la société civile mexicaine et de son renforcement, un large éventail de projets communs a été lancé, dont la création d'un laboratoire de cohésion sociale, de nombreux projets financés grâce à l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme dans le domaine de l'égalité et de la protection des mineurs et quinze projets liés aux «acteurs non étatiques». Enfin, des initiatives liées à la santé de la population, à la migration et à l'asile ont été développées.

4.6. Pour ce qui est du renforcement de la compétitivité et de la protection de l'environnement, des initiatives destinées à favoriser les PME mexicaines ont été mises en place dans le cadre du projet en matière de compétitivité et d'innovation (PROCEI); différentes initiatives sectorielles relatives à l'agriculture, au changement climatique et à la sécurité nucléaire ont également vu le jour. En outre, les chercheurs, les centres de recherche et les universités du Mexique ont accès au programme Horizon 2020 de l'Union européenne.

4.7. D'intéressants projets culturels ont été lancés dans le cadre des phases I et II du Fonds culturel UE-Mexique, auxquels le conseil national pour la culture et les arts (Conaculta) a participé en tant que principal interlocuteur pour le Mexique.

4.8. Un aspect qui a donné lieu occasionnellement à des différences d'interprétation est celui de l'application du principe de la «cohérence et conditionnalité» que l'Union européenne promeut dans ses accords externes avec d'autres pays et régions. Certains interlocuteurs mexicains ont interprété les éléments de conditionnalité comme une «ingérence dans les affaires intérieures» de leur pays, notamment en ce qui concerne le renforcement de la démocratie et des droits de l'homme ainsi que le traitement réservé aux communautés autochtones. Le CESE considère que ces questions ne peuvent être laissées de côté lors de la future révision de l'accord.

4.9. Le plan d'action conjoint de 2010 associé au partenariat stratégique Mexique-UE prévoit que «le Mexique et l'Union européenne s'engagent à renforcer les espaces de dialogue politique dans la région, en encourageant le dialogue birégional, en particulier avec le groupe de Rio, lors des sommets UE-Amérique latine et Caraïbes (UE-ALC) et en favorisant la coopération triangulaire par l'intermédiaire du projet d'intégration et de développement de la Méso-Amérique. Le Mexique et l'Union européenne étudieront aussi les possibilités d'une coopération triangulaire avec d'autres régions du monde, comme l'Afrique».

4.10. Dans la mesure où son PIB est assez élevé, il est fort probable que le Mexique ne puisse plus bénéficier de l'aide à la coopération bilatérale que la Commission européenne accorde aux pays moins développés.

4.11. L'analyse des procès-verbaux des nombreuses réunions institutionnelles que la Commission européenne, le Parlement européen et le CESE ont tenues avec leurs homologues mexicains ne révèle pas d'éléments permettant réellement de conclure que ce partenariat stratégique produit des résultats concrets qui soient à la mesure de son importance politique. Ces procès-verbaux attestent l'usage répété d'un langage diplomatique qui dénote que les participants aux réunions n'abordent pas en détail les petites différences qui peuvent exister et ne donnent pas d'orientations précises pour pouvoir développer en profondeur ce partenariat stratégique.

4.12. La négociation du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement entre les États-Unis et l'Union européenne (PTCI) aura inévitablement une incidence sur les relations que l'Amérique du Nord entretient avec l'Union européenne mais aussi sur la région dans son ensemble.

4.13. Ainsi que l'a déjà souligné en 2012 le commissaire chargé du commerce, Karel De Gucht⁽¹⁾, même si le Mexique et l'Union européenne ont fait œuvre de pionniers, en 1997, en signant un accord de libre-échange, les accords conclus ultérieurement avec de nombreux autres pays d'Amérique et du monde ont permis d'améliorer et d'approfondir les dispositifs prévus dans ce premier accord, lequel risque dès lors d'être dépassé et de ne plus contribuer à ce que le Mexique demeure un partenaire prioritaire de l'Union européenne sur le plan politique, commercial et stratégique. Depuis cette déclaration, peu de progrès réels ont été réalisés afin d'améliorer les accords en vigueur, y compris sur le plan strictement commercial et économique.

5. Participation de la société civile

5.1. Le CESE juge nécessaire que les autorités des deux parties acceptent, dans le cadre des négociations relatives à la modernisation de l'accord, la création, par l'intermédiaire même de cet accord, du comité consultatif mixte, constitué d'une représentation équivalente du CESE et de la société civile mexicaine, afin qu'il puisse dynamiser ce processus.

5.2. Les attentes suscitées par la clause «démocratique» ont éveillé l'intérêt de nombreuses organisations mexicaines et européennes pour une participation au suivi de la mise en œuvre de l'accord global. Le comité conjoint, constitué par les pouvoirs publics mexicains et la Commission européenne, a décidé d'organiser un forum de dialogue des autorités et des sociétés civiles du Mexique et de l'Union européenne pour donner suite à ces demandes.

⁽¹⁾ Karel De Gucht, commissaire chargé du commerce, «Open for business: The European Union's relations with Mexico in a changing world» (Ouverture aux échanges: les relations de l'Union européenne avec le Mexique dans un monde en évolution), discours devant la chambre de commerce de l'Union européenne/ProMéxico, Mexico, 12 décembre 2012.

5.3. En novembre 2002, plus de 200 organisations patronales et syndicales, ONG et associations diverses ont participé au premier forum, qui s'est tenu à Bruxelles. Le CESE y était également représenté. Depuis lors, cinq forums ont eu lieu, en alternance entre le Mexique et l'Europe. Lors de chacun d'entre eux, des demandes ont été adressées aux organes de l'accord global, lesquels en ont pris note mais n'y ont pas répondu, sauf sur une question précise.

Parmi les demandes les plus entendues lors de ces forums, il convient de souligner celle concernant la nécessité d'institutionnaliser ce dialogue entre les pouvoirs publics et la société civile des deux parties en proposant, entre autres, la tenue du forum sur une base bisannuelle, la création d'un observatoire social et la mise en place d'un comité consultatif mixte.

5.4. Le forum s'est tenu avec une certaine régularité mais sans la périodicité demandée. Par exemple, le sixième forum, qui aurait dû se dérouler à Mexico en septembre 2014, n'a pas encore eu lieu.

5.5. L'observatoire social, dont les autorités avaient en principe accepté la création, n'a pas encore été mis en place; ses objectifs et sa composition ne sont pas définis. Plusieurs organisations de la société civile mexicaine le considèrent comme une ressource pour l'évaluation citoyenne de l'accord global et limitent son champ d'action au Mexique, c'est-à-dire sans participation européenne.

5.6. Bien qu'il en existe dans plusieurs de ses États fédérés, le Mexique ne possède pas de conseil économique et social d'échelon national qui pourrait être le pendant naturel du CESE de l'Union européenne. À la demande de divers secteurs sociaux, un projet de législation visant la mise en place d'un tel comité a été élaboré il y a quelques années mais n'a toutefois pas abouti. Plusieurs organisations et entités ainsi que le conseil économique et social d'un État fédéré ont à nouveau demandé que ce projet soit réinscrit dans le cadre des réformes politiques en cours.

5.7. Dans de précédents avis et lors de ses contacts avec les autorités, le CESE a soutenu des propositions similaires afin d'améliorer la participation de la société civile dans le cadre de l'accord. Dans son avis sur «**Les relations UE-Mexique**»⁽²⁾ de 2006, le CESE demandait l'institutionnalisation du dialogue avec la société civile organisée et proposait de s'appuyer sur l'article 49 de l'accord, qui prévoit la possibilité de «créer tout autre comité consultatif ou organisme», pour mettre en place un comité consultatif mixte.

5.8. En ce qui concerne l'éventuelle création d'un conseil économique et social mexicain, le CESE a déclaré qu'elle aurait une incidence positive sur le suivi commun des relations UE-Mexique mais qu'il respecterait la décision de la société civile et des autorités du Mexique à cet égard.

6. Perspectives et orientations possibles pour l'avenir

6.1. Les parties à la «déclaration de Bruxelles», adoptée lors du sommet UE-CELAC des 10 et 11 juin 2015, ont pris note des importants progrès qui ont été réalisés dans le travail de modernisation de l'accord UE-Mexique et visent ainsi à «lancer les négociations dès que possible». Le CESE espère qu'un nouvel accord sera signé sur la base d'une révision et d'une extension de l'accord en vigueur, analysant les points forts et les points faibles du chemin parcouru ensemble par l'Union européenne et le Mexique et s'appuyant sur l'expérience acquise dans le cadre des accords d'association signés au cours des dernières années entre l'Union européenne et divers pays du monde. Il devrait également servir à dynamiser les relations globales entre l'Union européenne et la région de l'Amérique latine et des Caraïbes.

6.2. Le CESE est conscient que les autorités mexicaines et les instances de l'Union européenne n'ont pas la même vision du rôle que la société civile doit jouer dans ce processus. Que l'expression des opinions de la société civile ne soit pas canalisée de manière organisée pourrait toutefois conduire à l'éclosion de mouvements alternatifs à caractère populiste.

6.3. Il y a lieu que l'accord révisé comprenne un paragraphe contraignant les parties à ratifier et à respecter les conventions et les résolutions de l'OIT relatives aux droits sociaux fondamentaux et englobant ses objectifs en matière de «travail décent».

⁽²⁾ JO C 88 du 11.4.2006, p. 85.

6.4. Le Mexique n'a pas encore ratifié la convention n° 98 de l'OIT ⁽³⁾ concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective. La ratification de cette convention importante et l'adaptation nécessaire de la législation dans ce domaine entraveraient la pratique répandue des contrats dits «de protection», qui permettent d'éviter le dialogue entre travailleurs et employeurs, et contraindraient toutes les entreprises mexicaines et étrangères à respecter les normes internationales du travail.

6.5. Outre ces aspects liés aux problématiques du travail, il y a lieu d'envisager, en matière de commerce et d'investissement, les questions relatives aux barrières non tarifaires, au système de protection des investissements et à la protection des droits de propriété intellectuelle, de même qu'une coopération renforcée dans le domaine de la fiscalité afin de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

6.5.1. Il serait opportun de conclure un accord général sur les investissements avec l'Union européenne, qui remplacera et consolidera les accords bilatéraux que le Mexique a précédemment signés avec bon nombre de ses États membres, en veillant à sa compatibilité avec les dispositions en vigueur dans les États membres.

6.5.2. Le Mexique a déployé des efforts considérables dans le domaine législatif pour améliorer la protection de la propriété intellectuelle mais sa mise en œuvre n'a pas été efficace; il convient de définir des moyens de renforcer son application effective, notamment pour ce qui est de la protection des marques commerciales face à la contrefaçon.

6.5.3. En ce qui concerne les barrières non tarifaires, le Mexique n'autorise pas les propriétaires étrangers à enregistrer leurs indications géographiques reconnues dans l'Union européenne, alors que tel est le cas, par exemple, dans l'accord que l'Union européenne a conclu avec la Colombie et le Pérou. Cette situation représente une contrainte majeure lorsqu'il s'agit d'accroître le commerce de nombreux produits originaires de l'Union européenne.

6.6. La partie mexicaine a également signalé la nécessité de chercher des moyens de favoriser un meilleur accès de ses produits agricoles au marché de l'Union européenne, qui contribuerait à réduire le déséquilibre commercial actuel.

6.7. La participation des sociétés civiles organisées mexicaine et européenne doit être particulièrement importante pour ce qui est de développer de manière satisfaisante les éléments de coopération qui figurent dans les accords entre les deux régions. Il y a lieu de réexaminer les priorités en la matière ainsi que les disponibilités financières, de sorte qu'elles se combinent et créent une synergie positive qui, jusqu'à présent, s'est révélée insuffisante en raison de l'absence d'articulation adéquate entre les différents projets.

6.8. Concrètement, le CESE souhaite mettre en avant trois domaines qu'il juge prioritaires dans le cadre de cette participation: l'amélioration de la gouvernance, la recherche scientifique et technique et la coopération en matière de développement durable et d'environnement.

6.8.1. Il ne fait pas de doute que le thème de la gouvernance doit constituer un élément central de la politique de coopération. Il convient que le Mexique incorpore progressivement les nombreuses «bonnes pratiques» qui existent en la matière, en les adaptant à la réalité du pays, afin de systématiser les initiatives de la société civile, et lui permette ainsi de se consolider et de s'organiser efficacement, de manière à ce qu'elle devienne complémentaire par rapport au pouvoir politique traditionnel et qu'elle contribue au meilleur respect des droits de l'homme au Mexique.

6.8.2. Dans le domaine de la recherche scientifique et technique, il y a lieu de favoriser la participation des universités et des chercheurs mexicains aux programmes de recherche et développement de l'Union européenne, tels qu'Horizon 2020, en mettant l'accent sur les domaines prioritaires du partenariat stratégique, comme ceux de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à ce dernier, afin de rechercher des positions communes en la matière. À cet égard, on pourrait envisager de réinstaurer le Fonds de coopération internationale scientifique et technologique UE-Mexique (Foncicyt), qui avait été en vigueur jusqu'en 2011.

⁽³⁾ En avril 2015, le Mexique a ratifié la convention n° 138 de l'OIT concernant l'âge minimal d'admission à l'emploi.

6.8.3. Dans le domaine du développement durable et de l'environnement, outre des projets spécifiques liés à l'adaptation au changement climatique, il serait possible de mettre en place d'autres projets concrets sur des thèmes tels que la réduction des émissions polluantes dans l'air, la limitation des rejets en milieu aquatique et de la pollution des eaux souterraines, ainsi que le traitement et le recyclage des déchets de tous types.

6.8.4. Le CESE estime qu'il existe, au niveau des exécutifs du Mexique comme de l'Union européenne, des instances parlementaires et des représentants de la société civile, des éléments suffisants pour mettre en œuvre ces initiatives, sans avoir à attendre la signature d'un nouvel accord. Les conclusions des sommets de juin 2015 de l'Union européenne avec l'Amérique latine et les Caraïbes, d'une part, et avec le Mexique, d'autre part, ainsi que de la dix-neuvième réunion de la commission parlementaire mixte Union européenne-Mexique (7 au 9 juillet 2015) sont une occasion idéale de développer à l'échelle régionale de telles initiatives, dont le Mexique doit constituer l'un des axes essentiels.

Bruxelles, le 17 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Agriculture, zones rurales et développement durable dans les pays du partenariat oriental»

(avis d'initiative)

(2016/C 013/20)

Rapporteur: M^{me} Dilyana SLAVOVA

Lors de sa session plénière des 21 et 22 janvier 2015, le Comité économique et social européen (CESE) a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Agriculture, zones rurales et développement durable dans les pays du partenariat oriental»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 juillet 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 217 voix pour et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. L'Union européenne doit bâtir des partenariats solides avec ses voisins. Elle doit intensifier ses efforts de coopération étroite avec les pays de son voisinage afin de renforcer davantage ses liens économiques et politiques ⁽¹⁾. Ce qui se passe dans les pays d'Europe de l'Est et du Caucase du Sud a des répercussions dans l'Union européenne. L'Union s'étant élargie, ces pays sont devenus des voisins plus proches et leur sécurité, leur stabilité et leur prospérité ont une incidence croissante sur celles de l'Union européenne. Le renforcement de la coopération entre l'Union européenne et ses partenaires d'Europe orientale, à savoir l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine, est extrêmement important pour les relations extérieures de l'Union, ainsi que la coopération entre ces partenaires.

1.2. L'Union européenne s'est engagée en faveur de la croissance et de la stabilité de son voisinage du partenariat oriental, et reconnaît le rôle important que jouent l'agriculture ainsi que les secteurs en amont et en aval pour la préservation et le développement socio-économique des zones rurales.

1.3. Pour les six pays du partenariat oriental, le développement économique, à travers les flux de capitaux, de biens, de personnes et de savoir-faire, demeure une priorité essentielle. Cet objectif ne peut être atteint que dans un environnement sûr, condition préalable au développement durable, en venant à bout de la corruption bien trop répandue.

1.4. Le CESE encourage le processus de diversification des zones rurales dans les pays du partenariat oriental, qui pourrait fournir une source de revenus supplémentaires grâce à de nouvelles activités et des possibilités de création d'emplois.

1.5. Le CESE soutient la Commission européenne dans ses efforts visant à mettre en place un dialogue stable sur l'agriculture et le développement rural avec tous les pays partenaires et il est disposé à aider pour la mise en œuvre de politiques et de réformes connexes tous ceux qui sont déterminés à faire de l'agriculture et du développement rural un élément clé de leur coopération avec l'Union européenne. La plupart des investissements de l'Union européenne devraient être dirigés vers les pays qui font de l'agriculture et du développement rural leur priorité.

⁽¹⁾ Document de consultation conjoint «Vers une nouvelle politique européenne de voisinage», du 4 mars 2015.

1.6. Le CESE demande instamment que l'Union européenne assiste les pays du partenariat oriental dans l'élaboration de stratégies agricoles et de développement rural à long terme, en coopération avec l'ensemble des parties prenantes concernées, et dans la mise en place des capacités institutionnelles nécessaires aux niveaux national et local.

1.7. Le CESE souhaite qu'une fois mises en œuvre, les ressources de l'Union européenne allouées aux pays du partenariat oriental fassent l'objet d'un suivi rigoureux et strict.

1.8. Le CESE plaide pour une modernisation stratégique du secteur agricole dans les pays du partenariat oriental, qui soit capable d'accroître, de manière durable, la production nationale de denrées alimentaires sûres. Il se dit convaincu que l'Union devrait continuer à fournir une aide précieuse aux pays du partenariat oriental s'agissant de l'amélioration des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) de leurs produits et de l'élaboration de leurs programmes de développement rural. Il espère que la zone de libre-échange approfondi et complet sera mise en place de manière appropriée et qu'elle sera efficace à cet égard.

1.9. Le CESE apprécie tout particulièrement l'importance conférée au programme de la politique européenne de voisinage pour l'agriculture et le développement rural (Enpard) qui a été créé afin de soutenir le secteur et espère que ce programme, ainsi que les programmes en cours ou prévus dans d'autres pays, mènera à des progrès durables dans le domaine de l'agriculture et à l'amélioration des conditions de vie dans les zones rurales de l'ensemble de la région du partenariat oriental.

1.10. Le CESE exprime clairement sa volonté de partager l'expérience et le savoir-faire de l'Union européenne au moyen d'un partenariat solide en faveur du développement rural et du développement durable du potentiel agricole de ces régions dans le cadre du programme Enpard. Une telle initiative contribuera non seulement à créer des emplois, mais également à améliorer la qualité de vie de la population des zones rurales. Par ailleurs, l'aide à l'agriculture et au développement rural est également un élément clé de l'engagement de l'Union européenne en faveur de la croissance inclusive dans les pays du voisinage.

1.11. Le CESE fait valoir qu'il convient de prendre en compte l'expérience de l'Union européenne en matière de réforme des politiques concernant l'agriculture et les zones rurales dans les pays en phase de préadhésion, ainsi que la diversité des expériences et des efforts dans les pays partenaires. Il demande d'accorder une grande importance à la participation de la société civile et des parties prenantes du secteur.

1.12. Dans le présent avis, le CESE indique aussi clairement son souhait de voir la société civile beaucoup mieux représentée au sein de la plate-forme 2, «Intégration économique et convergence avec les politiques de l'Union européenne», de son groupe de travail sur l'agriculture et le développement rural, du groupe de travail sur l'environnement et le changement climatique en ce qui concerne la promotion des technologies vertes, l'éco-innovation et la biodiversité, du groupe de travail consacré au commerce sur les questions sanitaires et phytosanitaires ainsi que du groupe de travail sur les petites et moyennes entreprises (PME) où l'expertise et les compétences du Comité peuvent apporter une contribution utile.

1.13. L'aide à l'agriculture pourrait devenir la pierre angulaire des réformes économiques dans les pays du partenariat oriental, laquelle permettrait de bâtir des relations économiques et commerciales plus fortes avec l'Union européenne et d'offrir une protection fiable en cas de perturbations dans les échanges avec d'autres partenaires.

2. Contexte

2.1. Le partenariat oriental concerne six pays dans deux zones géographiques: l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie dans le Caucase du Sud, aux confins de l'Europe de l'Est et de l'Asie du Sud-Ouest, entre les mers Noire et Caspienne, et la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine. La situation des pays du partenariat oriental est relativement dynamique. Deux de ces pays, à savoir l'Arménie et la Biélorussie⁽²⁾, sont déjà membres de l'Union économique eurasiennne. La crise en Ukraine se poursuit, et l'on y assiste à une détérioration continue des institutions publiques et de l'État de droit, laquelle semble s'accompagner d'un phénomène massif d'accaparement des terres⁽³⁾. Les affrontements à la frontière entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan se poursuivent et ont des répercussions sur le développement de la région.

⁽²⁾ Le 29 mai 2014, les présidents de Biélorussie, du Kazakhstan et de Russie ont signé le traité sur l'Union économique eurasiennne; le traité d'adhésion de l'Arménie, signé le 9 octobre 2014, est entré en vigueur le 2 janvier 2015.

⁽³⁾ http://www.bundestag.de/presse/hib/2015_01/-/357564

2.2. Le Comité a élaboré des avis sur des questions liées au partenariat oriental ⁽⁴⁾, mais n'a jamais examiné les problèmes des zones rurales, de l'agriculture et du développement durable dans ces pays. Le présent avis se centrera dès lors sur ce qu'il est possible de faire afin de mieux développer les zones rurales et de parvenir à la durabilité dans les pays du partenariat oriental.

2.3. L'Union européenne est consciente de l'importance de l'agriculture, des zones rurales et du développement durable dans les pays du partenariat oriental et a lancé le programme Enpard pour soutenir le secteur.

2.4. Les plates-formes sont le principal instrument du volet multilatéral du partenariat oriental. La plate-forme 2 a trait à l'intégration économique entre les pays partenaires et l'Union européenne et à la convergence avec les politiques européennes. Elle contribue donc à la réalisation des objectifs du partenariat oriental. La plate-forme 2 et ses différents groupes de travail et domaines d'activité visent à contribuer au développement intelligent, durable et inclusif de l'économie de marché dans les pays partenaires.

2.5. Fin 2012, le groupe de travail sur le développement agricole et rural a été créé, eu égard à l'importance de l'agriculture et des zones rurales pour la poursuite du développement inclusif et durable des pays du partenariat oriental. Il est associé au programme Enpard.

2.6. Le groupe de travail sur l'environnement et le changement climatique concentre ses efforts sur la coopération en matière de mise en œuvre des accords d'association et sur le rapprochement progressif avec l'acquis de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement et du changement climatique. Cela concerne notamment la promotion de l'alignement sur les normes de l'Union européenne, l'échange d'informations et de bonnes pratiques, le renforcement des capacités administratives et le soutien du développement de la société civile. Les thèmes des débats et des activités incluent la réduction et le recyclage des déchets, la pollution atmosphérique, la biodiversité et la gestion de l'eau. Le groupe de travail s'efforce aussi de développer le dialogue régional sur les politiques en matière de changement climatique afin de renforcer la visibilité et la capacité de négociation des pays partenaires et de coopérer avec les États membres de l'Union européenne dans les négociations mondiales sur le climat.

2.7. Le partenariat oriental a accompli des progrès significatifs en 2014. Les nouveaux accords d'association signés avec la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine sont déjà appliqués à titre provisoire. Dans le cas de la Géorgie et de la Moldavie, l'application provisoire inclut déjà la zone de libre-échange approfondi et complet, tandis que, pour l'Ukraine, l'application provisoire de cette partie de l'accord a été reportée à la fin de l'année 2015. Les accords d'association/zones de libre-échange approfondi et complet s'accompagnent d'ambitieux programmes de réformes politiques, économiques et sociales et rapprochent les pays concernés du partenariat oriental de l'Union européenne.

3. Observations générales

3.1. Les secteurs de l'agriculture et du développement rural des pays du partenariat oriental diffèrent par leur nature, leur composition et leur taille relative, qui s'inscrivent dans le contexte de leurs traditions, cultures et méthodes organisationnelles respectives. Le climat, les ressources naturelles et la situation géographique définissent leurs contraintes naturelles.

3.2. L'agriculture est un secteur important dans le tissu économique de tous les pays du partenariat oriental. Elle emploie une grande partie de leur population et, après avoir connu des décennies difficiles, elle recèle encore un vaste potentiel de développement. Tout doit être mis en œuvre pour garantir que le développement d'un secteur agricole plus productif offre des avantages aux agriculteurs et aux zones rurales.

3.3. Bon nombre des pays du partenariat oriental comptent une importante population rurale qui dépend dans une certaine mesure, pour sa subsistance, de petites parcelles de terrain sur une propriété fragmentée et de l'utilisation de pâturages communaux ou appartenant à l'État. Ces petits exploitants agricoles disposent de ressources très limitées et ont de faibles perspectives de croissance. Dans de nombreux cas, la quasi-totalité de la production nationale de produits agricoles provient des petits exploitants. Les produits des petites exploitations ont souvent une finalité première de subsistance ou de semi-subsistance. La vente de tout surplus est rendue plus difficile par les liens limités avec les marchés organisés et l'état de délabrement et de dégradation des infrastructures rurales. Les principales questions à régler, en particulier dans le Caucase du Sud, sont le déficit de coopération, de formation et d'enseignement agricoles ainsi que l'absence d'un système fiscal adéquat.

⁽⁴⁾ JO C 12 du 15.1.2015, p. 48; JO C 161 du 6.6.2013, p. 40; JO C 299 du 4.10.2012, p. 34; JO C 248 du 25.8.2011, p. 37; JO C 277 du 17.11.2009, p. 30.

3.4. La dynamique des marchés agricoles et la volatilité des prix des denrées alimentaires ont démontré la nécessité pour les pays du partenariat oriental de développer des politiques agricoles et de développement rural, y compris des mesures visant les petits agriculteurs. D'une part, ils doivent moderniser l'agriculture et accroître la production sur une base durable et, d'autre part, ils doivent développer les zones rurales, les infrastructures ainsi qu'augmenter les possibilités de revenus et, partant, celles d'une vie et de perspectives meilleures pour les familles.

3.5. Des programmes de développement régional, y compris des programmes pilotes, visant à procurer des possibilités de revenus et d'emploi grâce à la création d'autres activités dans les zones rurales, sont mis en œuvre dans la plupart des pays. Ils ont pour objectif de stimuler le développement et la diversification économique des zones rurales et de réduire les disparités régionales ⁽⁵⁾.

3.6. Les populations rurales dans tous les pays du partenariat oriental ont longtemps été considérées comme un état de fait et ont souvent été ignorées dans les politiques et le processus de programmation. L'une des conséquences de ce vide politique a été le dépeuplement progressif des zones rurales résultant de la migration de la population active vers les villes ou à l'étranger. Face à ces tendances démographiques négatives, ainsi qu'à la nécessité de pouvoir compter sur une population active dynamique qui soutienne l'industrie agroalimentaire, il est indispensable d'améliorer la qualité des infrastructures et des soins de santé, de développer une politique plus solide et de renforcer l'engagement institutionnel.

3.7. Le secteur agricole du Caucase du Sud n'exploite pas pleinement son potentiel; sa productivité et sa compétitivité actuelles sont faibles. La dégradation du capital naturel (terre, eau, forêts, etc.), les terrains montagneux, une production végétale et animale en baisse, les dommages causés à la biodiversité et la volatilité de l'équilibre écologique sont quelques-uns des problèmes qui entravent le développement du secteur agricole. La pauvreté rurale, l'absence de perspectives d'emploi et le faible niveau de vie en milieu rural font partie des facteurs qui contribuent à la vulnérabilité des zones rurales du Caucase du Sud.

3.8. Dans les pays du partenariat oriental, des lacunes subsistent en matière de normes, de réglementation, de législation et d'informations comparatives. Il est nécessaire de mettre en place des normes communes qui respectent les normes internationales et européennes, y compris des mesures veillant au respect des dispositions arrêtées — des mécanismes de suivi et de contrôle pour les règlements existants. Le faible développement des systèmes concernant la sécurité alimentaire et la santé animale, en particulier dans les pays du Caucase du Sud, suppose des efforts et des travaux dans le domaine du respect des normes sanitaires et phytosanitaires, en particulier des normes vétérinaires et sanitaires pour les animaux et les produits animaux.

3.9. Le CESE estime que tout doit être mis en œuvre pour garantir que le développement d'un secteur agricole plus productif offre des avantages à l'ensemble des consommateurs, des agriculteurs et des zones rurales, lesquelles se classent souvent parmi les régions les plus pauvres dans tous les pays. Dans cette optique, l'Union européenne a lancé un vaste éventail de programmes au cours des dernières années, en concertation avec ses partenaires de l'Est. Ces programmes vont de la fourniture d'assistance technique spécifique à de très vastes programmes sectoriels visant à soutenir des réformes approfondies dans les domaines de l'agriculture, du développement rural et de la sécurité alimentaire. En tout état de cause, le CESE est favorable à un suivi strict de l'efficacité des réformes agricoles dans les pays du partenariat oriental.

3.10. Le CESE encourage le Parlement européen et la Commission européenne à s'engager dans un dialogue politique renouvelé et plus approfondi sur la planification stratégique et les réformes dans les domaines de l'agriculture, de la sylviculture et du développement durable au niveau de chaque pays, dans le respect des règles établies et en renforçant la compétitivité des structures agricoles et la transparence des marchés agricoles intérieurs.

3.11. Le CESE estime qu'il est prioritaire, si l'on veut soutenir le processus de développement agricole dans les pays du partenariat oriental, de mettre en place des organisations agricoles locales et de les renforcer au moyen de projets de développement visant à accroître le niveau de représentation et de participation des agriculteurs dans le processus décisionnel.

⁽⁵⁾ En 2014, la Géorgie a lancé son deuxième programme de développement régional afin de renforcer le soutien à l'amélioration du développement socio-économique de l'ensemble de ses neuf régions et des conditions de vie de la population. En Arménie, la mise en œuvre du programme de soutien au développement régional s'est poursuivie en 2014. La Moldavie bénéficie d'un nouveau projet dont l'objectif est d'améliorer l'aménagement du territoire et les réserves de projets pour les régions de développement du nord, du sud et du centre. Un nouveau programme de développement régional a été lancé en Azerbaïdjan.

3.12. L'entrepreneuriat devrait être au centre de l'action de l'Union européenne dans les pays du partenariat oriental. Il convient de garder à l'esprit qu'il est très important de promouvoir l'esprit d'entreprise dans les zones rurales, ce qui pourrait se faire en créant un environnement propice aux entreprises: accès à un capital de départ, des prêts bancaires et des incitations fiscales appropriées.

3.13. Le CESE considère qu'il est essentiel de souligner et de valoriser le rôle des femmes et des jeunes au sein des exploitations agricoles et dans le monde rural en leur ouvrant davantage les formations professionnelles et en prévoyant des mesures spéciales dans les plans de développement rural.

3.14. Le CESE espère que le groupe de travail sur l'environnement et le changement climatique sera efficace dans la mise en œuvre des trois projets suivants dans le cadre de la plate-forme 2, «Intégration économique et convergence avec les politiques de l'Union européenne»: le système de partage d'informations sur l'environnement (SEIS) ⁽⁶⁾, le projet GREEN ⁽⁷⁾ et le paquet «Clima East» ⁽⁸⁾.

3.15. Le CESE demande au Parlement européen et à la Commission européenne de poursuivre leurs efforts visant à améliorer la gouvernance environnementale ainsi que les systèmes de collecte et de gestion des données dans la région du partenariat oriental, à aider les pays du partenariat oriental sur les questions d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces derniers, à mettre l'accent sur des mesures politiques vertes et à faire la démonstration de modes de production et de consommation durables.

3.16. Le CESE reconnaît l'importance que revêt le programme en faveur du développement durable «Écologisation des économies dans les pays du voisinage oriental» (EaP-GREEN) qui est actuellement mis en œuvre par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), en coopération avec la Commission économique pour l'Europe (CEE-ONU), le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), afin d'aider les pays du partenariat oriental dans leur transition vers des économies vertes.

4. Observations particulières relatives aux différents pays

4.1. Arménie

4.1.1. L'agriculture est un secteur économique majeur en Arménie. Environ un tiers de la population vit dans des zones rurales montagneuses faiblement peuplées et l'agriculture à faibles intrants, de subsistance et de semi-subsistance y représente une source importante de revenus. La quasi-totalité du produit agricole brut (environ 97 %) provient de petites exploitations agricoles.

4.1.2. L'Arménie a également mis en œuvre un programme de réforme foncière des plus complets; mi-1994, la plupart des terres agricoles avaient été privatisées. En conséquence, les terres ont été divisées en plus de 1,2 million de parcelles.

4.1.3. Les ressources foncières de l'Arménie sont limitées et les terres arables ne représentent que 16,8 % de sa superficie totale. Le sol volcanique fertile permet de cultiver le blé et l'orge et de faire paître des animaux. Sous irrigation l'on cultive notamment des abricots, des pêches, des prunes, des pommes, des cerises, des noix, des coings, des figues, des grenades et d'autres fruits ainsi que le raisin qui constitue la base du brandy arménien, de renommée internationale.

4.1.4. Les négociations sur l'accord d'association, comprenant notamment la création d'une zone de libre-échange approfondi et complet, ont été finalisées en juillet 2013. Néanmoins, étant donné que l'Arménie a adhéré à l'union douanière russe, comme annoncé en septembre 2013, l'accord d'association, incompatible avec l'appartenance à cette union douanière, n'a pas été signé. L'Union européenne poursuit sa coopération avec l'Arménie dans tous les domaines compatibles avec ce choix.

4.2. Azerbaïdjan

4.2.1. L'économie de l'Azerbaïdjan repose sur le pétrole et le gaz, secteurs clés du pays. L'agriculture quant à elle est un élément essentiel de son économie non pétrolière. Près de la moitié des Azéris vivent en zone rurale et leurs moyens de subsistance dépendent de l'agriculture.

⁽⁶⁾ Ce projet vise à promouvoir la protection de l'environnement dans la région du partenariat oriental en y étendant les principes du SEIS.

⁽⁷⁾ L'objectif global du projet GREEN est de soutenir les pays partenaires dans leurs efforts de transition vers une économie plus verte, en dissociant la croissance économique de la dégradation de l'environnement et l'épuisement des ressources.

⁽⁸⁾ Le paquet «Clima East» vise à soutenir l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci dans la région du voisinage oriental ainsi que l'harmonisation progressive avec l'acquis de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement et du changement climatique.

4.2.2. Les exploitations agricoles les plus répandues sont mixtes et suivent des modes de culture similaires. Les principales cultures agricoles en Azerbaïdjan sont des cultures de rente: raisin, coton, tabac, agrumes et légumes. Les animaux d'élevage, les produits laitiers ainsi que le vin et les spiritueux sont également d'importants produits agricoles.

4.2.3. En 2010, l'Union européenne et l'Azerbaïdjan ont démarré des négociations sur un accord d'association, lequel ne comprend pas la zone de libre-échange approfondi et complet en raison de la demande d'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), toujours en suspens. En 1997, le gouvernement azerbaïdjanais a présenté au secrétariat de l'OMC une demande officielle d'adhésion. Les discussions sont toujours en cours.

4.3. *Biélorussie*

4.3.1. En Biélorussie, le secteur agricole emploie environ un dixième de la main-d'œuvre, qui travaille principalement dans de grandes fermes collectives et d'État. La plupart des exploitations agricoles du pays sont mixtes et pratiquent donc la culture et l'élevage. Les pommes de terre, les betteraves sucrières, l'orge, le blé, le seigle et le maïs sont des grandes cultures importantes. Une grande partie des céréales est destinée à l'alimentation des animaux. Les principaux animaux d'élevage sont les bovins, les volailles et les porcs. Près de deux cinquièmes de la Biélorussie sont recouverts de forêts qui sont exploitées pour la production de produits du bois et du papier.

4.3.2. La ratification d'un accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et la Biélorussie (négocié en 1995) est gelée depuis 1997 en raison de la situation politique dans le pays.

4.3.3. La Biélorussie a introduit une demande d'adhésion à l'OMC en 1993. Le processus d'adhésion est en cours.

4.4. *Géorgie*

4.4.1. L'agriculture en Géorgie est capitale pour la population du pays, car elle représente un filet de sécurité important dans les zones rurales, qui abritent près de la moitié de la population du pays. Le milieu rural est très fragmenté: 95 % des agriculteurs possèdent une petite exploitation comprenant généralement environ 1,2 hectare et deux vaches par famille. Cette fragmentation a été renforcée par le processus de privatisation des terres dans les années 90, formant une nouvelle classe d'environ un demi-million d'agriculteurs indépendants.

4.4.2. Le lait et la viande sont les produits agricoles dont la valeur est la plus élevée. Les éleveurs de bétail ne fournissent aux animaux que très peu d'aliments de haute qualité et comptent sur le pâturage et le foin en hiver qui sont gratuits ou extrêmement peu coûteux. Les rendements laitiers sont dès lors faibles et il est extrêmement difficile pour la production de viande d'être concurrentielle. La production de vin représente également une composante très importante du secteur agricole. La plupart des activités agricoles se concentrent dans les plaines inondables fertiles des vallées fluviales et les principaux produits sont les agrumes, le raisin et les noix.

4.4.3. Les relations entre l'Union européenne et la Géorgie ont été guidées par l'accord de partenariat et de coopération, qui a été remplacé par l'accord d'association UE-Géorgie, comprenant une zone de libre-échange approfondi et complet. L'accord d'association a été signé le 27 juin 2014 et est appliqué à titre provisoire depuis le 1^{er} septembre 2014. En ce qui concerne le commerce des produits agricoles, d'ambitieuses concessions ont été faites dans le cadre de la zone de libre-échange approfondi et complet. L'importation de produits agricoles de l'Union européenne en Géorgie est complètement libéralisée.

4.5. *Moldavie*

4.5.1. L'agriculture est extrêmement importante pour la Moldavie. Les terres agricoles représentent environ 75 % de la superficie totale du pays et sont consacrées, pour la plupart, à la production de cultures temporaires. Environ un dixième des terres est consacré à la production de cultures permanentes. La société moldave est majoritairement rurale; le secteur agricole emploie 26,4 % de la population active et génère 14,6 % du produit intérieur brut (PIB) du pays.

4.5.2. À la suite de la réforme foncière, la structure de l'utilisation des terres agricoles a changé. Après la privatisation des années 90, une grande partie des terres est constituée de petites parcelles individuelles. Le processus de privatisation a engendré des propriétés foncières d'une superficie moyenne de 1,4 hectare, subdivisées en plusieurs parcelles en fonction du type de terre (terre arable, verger, vignoble) allouées à environ 1 million de détenteurs de titre. De la totalité des terres agricoles, 0,66 million d'hectares (26,2 %) appartiennent au secteur public et 1,84 million d'hectares (73,8 %) appartiennent à et/ou sont utilisées par des particuliers.

4.5.3. En termes de valeur de la production agricole, la production végétale représente plus de deux tiers de la valeur totale, tandis que la part de la production animale et des services s'élève à environ 30 % et 2,4 %, respectivement. Les produits agricoles dont la valeur est la plus élevée sont le raisin et le lait.

4.5.4. Depuis 1998, les relations entre l'Union européenne et la République de Moldavie ont été guidées par l'accord de partenariat et de coopération, désormais remplacé par l'accord d'association UE-Moldavie signé le 27 juin 2014 et comprenant une zone de libre-échange approfondi et complet en vigueur à titre provisoire depuis le 1^{er} septembre 2014.

4.6. *Ukraine*

4.6.1. En raison notamment de la richesse des sols et d'un climat favorable, la production végétale de l'Ukraine est très développée. Sa production de céréales et de pommes de terre est parmi les plus élevées en Europe. Le pays est également l'un des plus grands producteurs mondiaux de betterave sucrière et d'huile de tournesol. En Ukraine, le secteur de l'élevage accuse un retard par rapport au secteur des cultures, mais sa production totale reste nettement supérieure à celle de la plupart des autres pays européens.

4.6.2. Un nouvel accord d'association, comprenant notamment la création d'une zone de libre-échange approfondi et complet, a été négocié sur la période 2007-2011 et paraphé en 2012. Les volets politiques de l'accord d'association ont finalement été signés le 21 mars 2014 et les autres volets de l'accord, y compris la zone de libre-échange approfondi et complet, le 27 juin 2014. Depuis le 23 avril 2014, l'Union européenne a, de manière unilatérale, accordé à l'Ukraine un régime de préférences commerciales autonomes afin de la soutenir dans le contexte actuel.

4.6.3. Le projet d'amélioration du système de contrôle de la sécurité alimentaire en Ukraine (IFSSU), financé par l'Union européenne, a été lancé en juillet 2014 dans le but d'améliorer la qualité sanitaire des produits alimentaires ukrainiens et de renforcer la confiance des consommateurs ukrainiens dans la production nationale. L'Union européenne prête également assistance au service vétérinaire et phytosanitaire national d'Ukraine pour améliorer le système garantissant la sécurité des aliments «de la ferme à la table». Doté d'un budget de près de 3,8 millions d'EUR pour trente-trois mois, le projet IFSSU s'inscrit dans le domaine prioritaire «Sécurité sanitaire des aliments et sécurité alimentaire».

5. Le rôle du programme Enpard

5.1. Le programme de la politique européenne de voisinage pour l'agriculture et le développement rural (Enpard) a été établi par deux communications conjointes de la Commission européenne et du Service européen pour l'action extérieure, en date de mars et de mai 2011, dans le cadre de l'engagement de l'Union européenne en faveur de la croissance inclusive et de la stabilité de son voisinage. Il reconnaît l'importance potentielle de l'agriculture sur le plan de la sécurité alimentaire, de la production durable et de l'emploi en milieu rural.

5.2. L'Union européenne propose un dialogue stable sur l'initiative Enpard à tous les pays partenaires et est disposée à aider, pour la mise en œuvre des politiques de ce programme et des réformes connexes, tous ceux qui sont déterminés à faire de l'agriculture et du développement rural un élément central de leur coopération avec l'Union européenne. Cela inclut une assistance à l'élaboration des stratégies agricoles et de développement rural à long terme, en coopération avec l'ensemble des parties prenantes, et à la mise en place des capacités institutionnelles nécessaires aux niveaux national et local.

5.3. Ce programme produit déjà des résultats en Géorgie: loi sur les coopératives agricoles, réseau de 54 centres d'information et de consultation sur la stratégie agricole, etc. Le 11 mars 2014, l'Union européenne a signé quatre subventions, pour un montant total de 15 millions d'EUR, afin de soutenir les petits exploitants agricoles dans le cadre de l'initiative Enpard en Géorgie. Les projets fourniront une assistance technique dans le cadre de la mise en place de plus de 160 coopératives et seront destinés à toutes les régions de la Géorgie. Le but de ces coopératives est de permettre aux petits agriculteurs de s'organiser et de réaliser des économies d'échelle, d'accroître leur efficacité et d'améliorer leurs liens avec les marchés. Le programme Enpard prévoit de consacrer à la Géorgie un total de 52 millions d'EUR pour cinq ans (de mars 2013 à mars 2018).

5.4. L'aide de l'Union européenne à l'Arménie s'élevait à 157 millions d'EUR pour la période 2011-2013 (contre 98,4 millions d'euros pour 2007-2010). En décembre 2013, l'Union européenne a approuvé un nouveau financement de 41 millions d'EUR destiné à soutenir la société civile, le développement régional et l'agriculture en Arménie dans le cadre de la politique européenne de voisinage. De cette somme globale, 25 millions d'EUR ont été alloués à la mise en œuvre de l'initiative Enpard en Arménie. Ce financement sera utilisé notamment pour améliorer la performance des organisations liées à l'agriculture, soutenir le développement d'associations d'agriculteurs, développer les statistiques agricoles et améliorer l'accès des citoyens arméniens à des denrées alimentaires plus abordables. Il s'agira également d'améliorer les conditions de vie dans les zones rurales en créant des emplois, en développant des partenariats public-privé et en formant la main d'œuvre.

5.5. En ce qui concerne la Moldavie, le programme de relance économique dans les zones rurales, en cours depuis 2010, s'est révélé être un instrument utile pour la création d'emplois dans les provinces de ce pays. L'agriculture et le développement rural ont été classés domaines prioritaires dans le cadre de la coopération au développement Moldavie-UE pour la période 2014-2017. Un montant de 100 à 120 millions d'EUR est disponible pour aider ce secteur. Dans ce contexte, un vaste programme Enpard Moldavie de 64 millions d'EUR a été adopté au cours de l'été 2014 et a commencé à être mis en œuvre dès le début de l'année 2015. Au moyen d'un appui budgétaire et d'une assistance technique, le programme soutiendra une stratégie globale à long terme élaborée par le gouvernement pour le développement du secteur. Cette aide financière contribue à renforcer la compétitivité du secteur agricole et permettra d'approfondir le débat sur l'élaboration de nouvelles politiques.

6. Le rôle du CESE

6.1. Le CESE, conscient du rôle fondamental de la société civile dans les pays du partenariat oriental, est prêt à participer activement et à faire part de son expertise afin de bâtir un secteur agricole plus efficace, notamment:

- en contribuant à la cartographie des organisations de la société civile actives dans les domaines de l'agriculture et du développement durable et en améliorant la situation au moyen d'un dialogue ouvert et inclusif avec un large éventail d'acteurs;
- en mettant à disposition ses compétences, notamment celles qu'il a acquises grâce aux nouveaux États membres qui ont rejoint l'Union européenne, afin de définir les critères et les processus spécifiques permettant d'aboutir à des organisations de la société civile véritablement représentatives dans les domaines de l'agriculture et de l'environnement, qui soient associées au processus décisionnel dans les pays du partenariat oriental;
- en échangeant les bonnes pratiques dans des domaines tels que l'agriculture, les réseaux de développement rural, le développement durable, l'esprit d'entreprise et la responsabilité sociale des entreprises;
- en participant plus activement aux travaux de la plate-forme 2, «Intégration économique et convergence avec les politiques de l'Union européenne», du partenariat oriental, en particulier au sein du groupe de travail sur l'agriculture et le développement rural ainsi que dans le groupe de travail consacré à l'environnement et au changement climatique en ce qui concerne la promotion des technologies vertes, l'éco-innovation et la biodiversité.

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

ANNEXE I⁽¹⁾**Aide bilatérale aux pays du partenariat oriental (2014-2020)**

Pays	Crédits pour 2014-2017 (en millions d'EUR)	Domaine prioritaire	Répartition indicative (en %)
Arménie	140-170	Développement du secteur privé	35
		Réforme de l'administration publique	25
		Réforme du secteur de la justice	20
Azerbaïdjan	77-94	Développement régional et rural	40
		Réforme du secteur de la justice	20
		Éducation et développement des compétences	20
Biélorussie	71-89	Inclusion sociale	30
		Environnement	25
		Développement économique local/régional	25
Géorgie	335-410	Réforme de l'administration publique	25
		Agriculture et développement rural	30
		Réforme du secteur de la justice	25
Moldavie	335-410	Réforme de l'administration publique	30
		Agriculture et développement rural	30
		Réforme de la police et gestion des frontières	20
	Crédits pour 2014		
Ukraine	355	Mesure spéciale: contrat d'appui à la consolidation de l'État	

⁽¹⁾ Informations disponibles sur le site internet du Service européen pour l'action extérieure: http://eeas.europa.eu/enp/documents/financing-the-enp/index_en.htm

ANNEXE II

https://www.zm.gov.lv/public/ck/files/Joint_statement_16_04_2015.pdf

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Pour une convention de l'OIT contre les violences sexistes au travail»

(avis d'initiative)

(2016/C 013/21)

Rapporteur: M^{me} Béatrice OUIN

Le 19 février 2015, le Comité économique et social européen (CESE) a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Pour une convention de l'OIT contre les violences sexistes au travail»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 juillet 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 209 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. L'Organisation internationale du travail (OIT), par sa structure tripartite, joue un rôle essentiel sur la scène internationale pour améliorer la situation des travailleurs et le fonctionnement des entreprises. L'Union européenne n'est pas membre de l'OIT, mais les États membres de l'Union européenne le sont, ainsi que les organisations représentant les travailleurs et employeurs européens. Le CESE souhaite qu'États membres de l'Union européenne et organisations européennes agissent pour projeter au niveau mondial les valeurs et les acquis européens, en tenant compte du contexte mondial.

1.2. Le Comité économique et social européen considère:

- que les violences sexuelles et sexistes au travail sont un obstacle au travail décent (qui respecte la dignité, assure la sécurité, la responsabilisation et l'autonomie des travailleurs);
- que les violences sexistes au travail sont une violation grave des droits humains, une atteinte à la dignité et à l'intégrité, physique et psychologique;
- qu'elles nuisent à l'économie et au progrès social en affaiblissant les fondements de la relation de travail et en diminuant la productivité;
- qu'elles révèlent des relations de pouvoir inégales entre les femmes et les hommes et contribuent à perpétuer les inégalités au travail;
- que les combattre nécessite la participation de la société civile, en particulier les partenaires sociaux, mais aussi des professionnels de la santé, de la police et de la justice pour accueillir les victimes, ainsi que des médias et des enseignants pour prévenir les violences;
- qu'il est dans l'intérêt de la société de combattre ces violences, où qu'elles surviennent, et de les bannir des lieux de travail.

1.3. Le conseil d'administration de l'OIT doit en novembre 2015 décider s'il met à l'ordre du jour de la conférence internationale du travail (l'organe de décision de l'OIT) l'élaboration d'une norme internationale sur les violences sexistes au travail. Le CESE soutient cette proposition et appelle les États et partenaires sociaux européens à faire de même.

1.4. Le CESE souhaite que les États membres de l'Union européenne, qui se sont déjà dotés, avec la directive 2002/73/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁾, d'instruments pour combattre les inégalités entre les hommes et les femmes ainsi que le harcèlement sexuel sur le lieu de travail, parlent d'une seule voix à l'OIT.

1.5. Les partenaires sociaux européens, quant à eux, ont signé en 2007 un accord-cadre sur le harcèlement et la violence au travail, qui devrait les conduire à intervenir ensemble lors du débat sur ce projet de norme internationale du travail ⁽²⁾.

2. Introduction: la problématique des violences sexistes au travail

2.1. À l'ère de la mondialisation, définir des normes internationales pour combattre et prévenir les violences sexistes est nécessaire, à la fois dans l'intérêt des travailleurs, des entreprises et des États. Ces violences menacent la santé physique et psychologique, sont un affront aux droits et à la dignité des personnes, nuisent à la productivité des victimes et représentent des coûts pour l'État et la société. Les combattre et les prévenir est une exigence pour tous. La violence liée au genre est l'un des principaux obstacles au développement.

2.2. Le traitement du sujet à l'OIT

2.2.1. Les violences sexistes et sexuelles reflètent, et, dans le même temps, renforcent les inégalités entre les femmes et les hommes et ont un impact négatif sur le lieu de travail. Combattre celles-ci est inclus dans plusieurs conventions de l'OIT:

- convention n° 29 sur le travail forcé, 1930,
- convention n° 97 sur les travailleurs migrants (révisée), 1949,
- convention n° 100 sur l'égalité de rémunération, 1951,
- convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession), 1958,
- convention n° 189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011.

Les mesures préconisées dans la recommandation n° 200 sur le VIH et le sida et le monde du travail (2010) précisent qu'il faut prendre des mesures pour prévenir et faire cesser la violence et le harcèlement au travail. Encore plus récemment, la recommandation n° 204 concernant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle (adoptée par la conférence internationale du travail lors de sa 104^e session, le 12 juin 2015, à Genève) requiert que les États membres s'assurent qu'un cadre de politiques intégrées est inclus dans les stratégies ou plans nationaux de développement. «Ce cadre de politiques intégrées devrait porter sur [...] la promotion de l'égalité et l'élimination de toutes les formes de discrimination et de violence, y compris la violence sexiste, sur le lieu de travail» ⁽³⁾.

Mais aucune norme actuellement ne traite de la question spécifique des violences basées sur le genre au travail.

2.2.2. La commission d'experts de l'OIT a tenté de remplir ce vide: «[...] le harcèlement sexuel amoindrit l'égalité au travail en mettant en cause l'intégrité, la dignité et le bien-être des travailleurs. Le harcèlement sexuel nuit à l'entreprise en affaiblissant les fondements de la relation de travail et en diminuant la productivité. La commission a auparavant exprimé le point de vue selon lequel le harcèlement sexuel est une forme de discrimination sexuelle et devrait être traité dans le cadre des obligations découlant de la convention [n° 111]. Ainsi, conformément à la convention qui prescrit l'interdiction de la discrimination fondée sur le sexe et l'adoption d'une politique de promotion de l'égalité des chances et de traitement, des mesures devraient être prises pour éliminer le harcèlement sexuel» ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Directive 2002/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail (JO L 269 du 5.10.2002, p. 15).

⁽²⁾ <http://www.etuc.org/framework-agreement-harassment-and-violence-work>

⁽³⁾ http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/texts-adopted/WCMS_377776/lang-fr/index.htm

⁽⁴⁾ Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III(1A), conférence internationale du travail, 91^e session, 2003, p. 497-498.

2.2.3. En 2008, la commission a noté qu'«une autre lacune importante sur le plan de la mise en œuvre concerne le harcèlement sexuel, qui est une forme de discrimination sexuelle grave ainsi qu'une violation des droits de la personne au travail. C'est pourquoi la commission rappelle son observation générale de 2002, dans laquelle elle soulignait l'importance qui s'attache à l'adoption de mesures efficaces de prévention et d'interdiction de chacune des deux formes que le harcèlement sexuel au travail peut revêtir: celle qui s'apparente au chantage ("quid pro quo") et celle qui résulte en un environnement de travail hostile»⁽⁵⁾.

2.2.4. Lors des 320^e et 323^e sessions du conseil d'administration de l'OIT (13-27 mars 2014 et 12-27 mars 2015), un certain nombre de gouvernements (Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Canada, Cuba, États-Unis, Inde, Mexique, Sri Lanka et Uruguay) ont exprimé leur soutien à l'élaboration d'une norme internationale sur «la violence à l'égard des femmes et des hommes dans le monde du travail», afin d'équiper les gouvernements, les syndicats et les employeurs d'outils leur permettant de lutter contre les violences sexistes et le harcèlement sexuel, et de signaler fortement que cette violence est une atteinte aux droits des travailleurs. Cette demande est également soutenue par le groupe des travailleurs de l'OIT et la Confédération syndicale internationale.

2.3. Et en Europe

2.3.1. Les partenaires sociaux européens ont signé, en 2007, un accord-cadre sur le harcèlement et la violence au travail, qui devrait les conduire à souhaiter une réglementation semblable au niveau international⁽⁶⁾.

2.3.2. Dans ses avis sur l'égalité entre les hommes et les femmes, ou encore dans un avis sur la violence domestique⁽⁷⁾, le CESE s'est, à plusieurs reprises, exprimé sur les violences sexistes et sexuelles que subissent de trop nombreuses femmes partout dans le monde. De plus, il s'agit d'un problème croissant: la crise économique, les programmes d'ajustement structurel et les mesures d'austérité ont contribué à augmenter la violence au travail.

2.3.3. Le CESE souhaite que les États membres de l'Union européenne, qui se sont déjà dotés, avec la directive 2002/73/CE⁽⁸⁾, d'instruments pour combattre le harcèlement sexuel sur le lieu de travail, parlent d'une seule voix à l'OIT pour soutenir l'élaboration d'une norme internationale permettant de combattre les violences sexistes au travail.

2.4. Description de la situation

2.4.1. Les violences sexistes sur le lieu de travail sont une violation grave des droits humains, une atteinte à la dignité et à l'intégrité, physique et psychologique. À l'échelle mondiale, 35 % des femmes sont victimes de violence directe sur le lieu de travail et entre 40 et 50 % d'entre elles font l'objet d'avances sexuelles indésirables, de contacts physiques non désirés ou d'autres formes de harcèlement sexuel. 45 % des femmes dans l'Union européenne disent avoir été victimes une fois ou l'autre de violence sexiste. Entre 40 et 45 % rapportent qu'elles ont fait l'objet de harcèlement sexuel au travail. On estime qu'en Europe, chaque jour, sept femmes meurent des suites de violences sexistes⁽⁹⁾.

2.4.2. Ces violences révèlent des relations de pouvoir inégales entre les femmes et les hommes et contribuent à perpétuer ces inégalités. Expression d'une volonté de domination, ces violences sont très présentes dans les sociétés où les droits humains sont bafoués, mais elles subsistent aussi dans des sociétés démocratiques. Elles ne peuvent être confondues avec la séduction, qui nécessite le respect de l'autre. Les violences sexuelles et sexistes ne sont pas une affaire privée; les combattre relève de l'ordre public et de la sécurité collective.

2.4.3. Plaisanteries sexistes, injures, moqueries humiliantes, gestes déplacés, images pornographiques affichées dans des locaux professionnels et sur l'internet (qui est un instrument de travail pour de nombreux travailleurs), harcèlement moral et sexuel, viols et autres agressions sexuelles, violences conjugales, quelle femme pourrait affirmer qu'elle n'a jamais été concernée par au moins une de ces manifestations du sexisme⁽¹⁰⁾?

⁽⁵⁾ Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III(1A), conférence internationale du travail, 98^e session, 2009, p. 35.

⁽⁶⁾ <http://www.etuc.org/framework-agreement-harassment-and-violence-work>

⁽⁷⁾ Avis sur le thème «Éradication de la violence domestique à l'encontre des femmes» (JO C 351 du 15.11.2012, p. 21).

⁽⁸⁾ Voir note 1.

⁽⁹⁾ Baromètre 2011 (Plans d'action nationaux contre la violence à l'égard des femmes dans l'Union européenne), European Women's Lobby, août 2011, <http://www.womenlobby.org/spip.php?article2481&lang=en>

⁽¹⁰⁾ Un récent rapport (avril 2015) du Haut Conseil à l'égalité entre femmes et hommes en France affirme que TOUTES les femmes ont été victimes d'avances sexuelles non désirées dans la rue et les transports publics. La majorité des victimes sont mineures. http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hcefh_avis_harcelement_transports-20150410.pdf

2.4.4. Quel que soit le lieu où elles surviennent, les violences sexistes peuvent avoir une incidence sur le lieu de travail. Une étude européenne montre les conséquences des violences domestiques sur le travail et l'insertion professionnelle des victimes⁽¹¹⁾ et des études internationales le confirment⁽¹²⁾. Le résultat de quatre enquêtes nationales (Royaume-Uni, Australie, Canada et Nouvelle-Zélande) montre que la violence domestique affecte la participation, la productivité et la sécurité des salariés. Une femme qui est victime de violence conjugale peut être harcelée par son conjoint ou partenaire au travail, ce qui pose des problèmes de sécurité pour elle et ses collègues. Elle peut s'absenter du travail pendant plusieurs jours en raison de blessures et, si elle reste présente, son efficacité professionnelle sera perturbée. En Australie, dans les services publics, les victimes de violences domestiques ont droit à un congé. Dans le secteur privé, d'après des conventions collectives qui couvrent près de 2 millions de travailleurs, ce congé est de vingt jours.

2.4.5. Si les violences se produisent au travail et qu'elles sont commises par un collègue, un supérieur hiérarchique, un client ou un usager, les travailleuses ne se sentent pas en sécurité. Elles peuvent avoir besoin de congé pour soigner des blessures physiques ou psychologiques, rechercher une aide médicale ou assister à des procès au civil ou au pénal. Les violences sexistes sont dès lors également néfastes pour les employeurs (perte de productivité, absentéisme, procédures judiciaires, mauvaise publicité).

2.4.6. Cette violence peut survenir sur le chemin du travail. Dans la rue, dans les transports publics, il est fréquent que les femmes soient harcelées, agressées, malmenées, parfois assassinées. Ce type de harcèlement, qui cible en particulier les jeunes, a des répercussions durables: les victimes insécurisées sont entretenues dans un sentiment de vulnérabilité qui peut déboucher sur une idée d'infériorité. Subir finit, pour une partie d'entre elles, par sembler normal.

2.4.7. Avec l'augmentation du nombre de femmes qui travaillent, et alors que les femmes sont plus nombreuses que les hommes dans le travail informel, le travail précaire, le travail domestique, le nombre de femmes victimes de violences augmente aussi. Les femmes seules avec enfants sont particulièrement vulnérables. Ces circonstances peuvent être utilisées pour exercer du chantage à l'emploi.

2.4.8. Les groupes à risque élevé sont les jeunes et les enfants — filles et garçons — qui travaillent, les personnes victimes de travail forcé, les migrantes économiques, les travailleuses domestiques, les personnes qui travaillent dans les services de santé et les personnes dans l'industrie du sexe. Travailler seul et accueillir du public sont des facteurs de risque supplémentaires.

2.4.9. Les facteurs de risques liés à l'environnement de travail dépendent de la place des femmes dans l'organisation du travail, de la culture professionnelle plus ou moins respectueuse des femmes. Une meilleure représentation des femmes aux postes de décision serait une bonne prévention des violences à leur encontre.

2.4.10. Les violences sexistes ont des répercussions négatives sur la productivité de la main-d'œuvre. Des différences entre l'exposition des femmes et des hommes au risque de formes spécifiques de violences sur le lieu de travail sont accentuées par la ségrégation des sexes. Certaines femmes sont plus exposées que d'autres: celles qui sont minoritaires dans des univers très masculins ou en relation avec un public en détresse (travailleurs sociaux, personnel pénitentiaire, guichets de services publics, urgence des hôpitaux, etc.).

2.4.11. L'exposition au risque de violences est également plus élevée dans les milieux où les relations sociales sont inexistantes et où l'absence de négociation collective ne permet pas de résoudre le problème. Les syndicats peuvent aider les victimes à savoir à qui s'adresser en cas de violation de leurs droits. Il existe aussi d'autres solutions: par exemple la législation belge prévoit la désignation d'une personne, bénéficiant de la confiance de la hiérarchie et des travailleurs, disponible pour donner des conseils et offrir son assistance.

2.5. *Définir et prévenir les violences*

2.5.1. Lutter contre ces violences nécessite de prendre en compte leurs spécificités, afin de les prévenir. En comprendre les mécanismes, en dénoncer les effets sont nécessaires pour les faire reculer et pour progresser vers l'égalité entre les hommes et les femmes. La formation de l'encadrement en ce qui concerne les inégalités liées au genre est une bonne prévention.

⁽¹¹⁾ «Quand les violences domestiques s'invitent sur le lieu de travail ou dans le processus d'insertion professionnelle», COFACE 2011, http://www.coface-eu.org/en/upload/08_EUProjects/Domestic%20violence-etude-coface-daphne-fr.pdf

⁽¹²⁾ https://www.arts.unsw.edu.au/media/FASSFile/National_Domestic_Violence_and_the_Workplace_Survey_2011_Full_Report.pdf;
<https://www.arts.unsw.edu.au/research/gendered-violence-research-network/gendered-violence-work/>

2.5.2. Il est nécessaire d'établir un cadre juridique contraignant, avec une définition claire du champ d'application, une définition du délit, précisant que les victimes sont dans un lien de subordination.

2.5.3. Les violences sexistes au travail, qu'elles soient commises sur le lieu de travail ou sur le trajet pour s'y rendre, peuvent prendre des formes multiples, notamment:

- les violences physiques,
- les violences sexuelles, notamment le viol et les agressions sexuelles,
- les insultes, les incivilités, l'irrespect, les marques de mépris,
- les actes d'intimidation,
- la maltraitance psychologique,
- le harcèlement sexuel,
- les menaces de violence,
- les assiduités agressives.

2.5.4. Elles se caractérisent par le fait d'imposer, sans le consentement de la personne qui les subit, des propos ou des comportements en fonction du sexe ou de l'orientation sexuelle qui ont pour objet ou pour effet de créer une situation intimidante, humiliante, dégradante ou offensante. Des petites agressions quotidiennes, qui paraissent chacune anodines, conduisent les victimes à ne pas se sentir en sécurité. Ces violences, agressions et humiliations créent un climat de travail malsain.

2.5.5. L'accord-cadre européen des partenaires sociaux stipule que «différentes formes de harcèlement et de violence peuvent se présenter sur le lieu de travail. Le harcèlement et la violence peuvent:

- *revêtir des formes physiques, psychologiques et/ou sexuelles,*
- *constituer des incidents isolés ou des comportements plus systématiques,*
- *survenir entre collègues, entre supérieurs et subordonnés ou provenir de tiers, tels que des clients, des patients, des élèves, etc.,*
- *aller de manifestations mineures d'irrespect à des actes plus graves, tels que des infractions pénales, requérant l'intervention des autorités publiques».*

Des dispositions de cet accord insistent sur la confidentialité:

- *«il est dans l'intérêt de toutes les parties d'agir avec la discrétion nécessaire pour préserver la dignité et l'intimité de chacun,*
- *aucune information ne doit être divulguée aux parties qui ne sont pas impliquées dans l'affaire».*

L'accord prévoit enfin une procédure de traitement des plaintes et des mesures de prévention dont le débat à l'OIT pourrait s'inspirer.

2.5.6. L'internet est utilisé au travail par de nombreux salariés. Les violences sexistes peuvent y être propagées au moyen d'images dégradantes incluant des messages postés sur les médias sociaux. Un climat d'intimidation, d'hostilité ou d'humiliation peut se rencontrer dans les relations en ligne, comme dans les relations réelles. La nouvelle norme ne saurait ignorer que l'internet intervient dans les relations de travail et qu'il faut aussi y combattre les violences sexistes.

3. Pourquoi une norme de l'OIT sur la violence sexiste est-elle nécessaire?

3.1. Les lieux de travail constituent des contextes uniques pour combattre la violence. Une norme internationale du travail pourrait fournir des orientations quant aux politiques des ressources humaines appropriées en matière de violences sexistes dans l'entreprise et guider le dialogue social et les conventions collectives de travail.

3.2. Ni le cadre international actuel ni les lois nationales ne garantissent une protection adéquate contre les violences sexistes sur le lieu de travail. Dans une majorité de pays, les instruments de lutte contre les violences sexistes sont principalement axés sur la criminalisation des auteurs, généralement par l'inclusion d'abus sexuels dans le code pénal. Bien qu'elles revêtent une importance cruciale, ces réponses ne sont pas toujours adaptées aux relations sur le lieu de travail. Comme l'a indiqué la commission d'experts de l'OIT: «En règle générale, il s'avère inadéquat de traiter le harcèlement sexuel dans le cadre de la procédure pénale, car, si elle permet de connaître les affaires les plus graves, cette procédure ne permet pas d'aborder convenablement tout l'éventail des comportements qui doivent être envisagés en tant que harcèlement sexuel dans le contexte professionnel, où la charge de la preuve est plus contraignante et où l'accès à des voies de recours est plus limité»⁽¹³⁾. Prévenir le harcèlement sexuel, c'est convaincre employeurs et salariés que les comportements sexistes n'ont pas leur place sur le lieu de travail. L'accord-cadre européen prévoit que «les entreprises doivent rédiger une déclaration précise indiquant que le harcèlement et la violence ne sont pas tolérés en leur sein».

4. Pourquoi la société civile devrait-elle soutenir une norme de l'OIT sur les violences sexistes?

4.1. Les violences sexistes sont une question de sécurité et de santé au travail; elles sont la cause de dépressions nerveuses, de détresse psychologique, d'accidents du travail. L'organisation du travail doit être examinée en tenant compte des rapports sociaux de sexe, et des enquêtes sexuées doivent apporter un éclairage sur ces risques.

4.2. Les partenaires sociaux sont bien placés pour écouter les victimes et constituer avec elles des dossiers de plaintes. Les services sociaux ou de ressources humaines des entreprises, les organisations syndicales, les médecins du travail et des conseillers spécialisés sont les acteurs majeurs de la protection des victimes. Nommer une personne de confiance spécialisée pour écouter les victimes et instruire les dossiers est une solution préconisée par l'accord-cadre européen des partenaires sociaux. Les associations de femmes, de défense des droits, de soutien aux migrants et d'autres encore sont indispensables pour aider les victimes et compléter l'action des partenaires sociaux. Les partenaires sociaux doivent eux-mêmes se montrer exemplaires et bannir les comportements sexistes et humiliants de leurs rangs.

4.3. Une norme de l'OIT sur les violences sexistes bénéficierait à la société, au dialogue social, au milieu de travail et aux relations de travail en:

- assurant une concertation des partenaires sociaux pour fixer des règles et créer un cadre pour traiter les cas,
- permettant d'élaborer une définition commune de ce qui constitue les violences sexistes au travail,
- précisant aux employeurs et organisations syndicales quelles sont leurs responsabilités pour prévenir, combattre et réparer les violences sexistes au travail,
- aidant les employeurs à élaborer des politiques de ressources humaines comprenant des processus, en particulier de la formation, pour prévenir les violences sexistes et faire face à leurs conséquences dans le monde du travail, y compris les conséquences de la violence domestique sur le lieu de travail,
- aidant les employeurs à établir des procédures pour déclarer des plaintes et des réclamations,
- fournissant une orientation aux employeurs pour écouter les victimes, examiner et traiter les plaintes pour violences sexistes au travail,
- définissant mieux le champ de la responsabilité des employeurs (pour autrui et directe) en cas de violences sexistes au travail,
- créant une culture sur le lieu de travail où les violences sexistes ne sont pas tolérées,
- améliorant la sécurité au travail et réduisant les pertes économiques des employeurs liées aux violences sexistes (absentéisme, perte de productivité, procédures judiciaires, publicité négative, etc.).

5. Pourquoi les gouvernements devraient-ils soutenir une norme de l'OIT sur les violences sexistes?

5.1. La norme envisagée contribuerait à:

- atteindre des objectifs de travail décent,

⁽¹³⁾ Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (1A), conférence internationale du travail, 98^e session, 2009, p. 32.

- réduire la vulnérabilité des personnes à l'exposition aux violences sexistes et renforcerait leur indépendance économique et leur productivité au travail,
- réaliser des économies: la violence domestique sur le lieu de travail coûte des millions en soins de santé, en affaires judiciaires, en pertes salariales et en indemnités de maladie,
- améliorer la santé et la sécurité au travail, ainsi que les relations de travail,
- rendre plus cohérents les cadres juridiques visant à éradiquer les violences sexistes et à promouvoir les droits humains,
- réduire les coûts que la violence sexiste entraîne.

6. Propositions de contenu pour une norme de l'OIT

- Une définition large des violences sexistes au travail, comportant les diverses formes de violence sur le lieu de travail,
- l'adoption d'une définition du «lieu de travail», comprenant le trajet pour s'y rendre,
- des dispositions visant à prévenir les violences sexistes au travail et des mesures destinées à protéger et à soutenir les victimes de violences sexistes,
- une description des groupes les plus touchés par les violences sexistes: les homosexuels et transgenres, les migrantes, les travailleurs et travailleuses atteints du VIH/SIDA et souffrant d'un handicap, les personnes prises au piège du travail forcé et du travail des enfants,
- la garantie de divers droits en matière d'emploi et de sécurité sociale pour les plaignants, notamment le droit de réduire ou de réorganiser le temps de travail,
- des orientations pour l'élaboration des règlements intérieurs ou des codes de conduite pour les entreprises et organisations précisant que des comportements inappropriés ou humiliants à l'encontre des femmes et des autres groupes les plus touchés feront l'objet de sanctions professionnelles,
- des orientations pour l'élaboration d'enquêtes ciblées, permettant le recueil de statistiques harmonisées,
- des guides pour organiser des formations afin d'accroître la compréhension des mécanismes de domination et de ségrégation des hommes et des femmes dans l'emploi et développer une culture de non-violence,
- l'encouragement de la médecine du travail à s'impliquer dans l'étude de tous les cas de violence sexiste, car celle-ci présente des risques pour la santé physique et psychologique des travailleuses,
- la prise en compte des dispositions de la directive 2000/78/CE portant sur la création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail⁽¹⁴⁾,
- une attention particulière au rôle des médias, pour sensibiliser, informer et former — triptyque impératif pour briser l'engrenage des violences,
- la prise en compte des nouveaux risques liés à l'utilisation de l'internet et des nouvelles technologies.

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽¹⁴⁾ Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (JO L 303 du 2.12.2000, p. 16).

Avis du Comité économique et social européen sur les «Actes délégués»**(supplément d'avis)**

(2016/C 013/22)

Rapporteur: M. Jorge PEGADO LIZ

Le 19 février 2015, le Comité économique et social européen (CESE) a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un supplément d'avis sur le thème:

«Actes délégués».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 juillet 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 140 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE a appris, à mi-parcours de ses travaux sur un supplément d'avis d'initiative relatif à la procédure de délégation, que la Commission avait publié une proposition de nouvel accord interinstitutionnel à caractère contraignant, fondé sur l'article 295 TFUE. Cette proposition s'inscrit dans le cadre d'un paquet général «Mieux légiférer» traitant des actes délégués dans deux annexes spécifiques.

1.2 Il salue la proposition de la Commission qui représente le pas dans la bonne direction, qu'il avait appelé de ses vœux.

1.3 Il considère que la plupart de ses orientations sont positives.

1.4 Il se réjouit principalement des efforts de la Commission pour atteindre un juste équilibre entre les valeurs fondamentales que sont le respect de la «règle de droit», la participation démocratique, la transparence, la proximité des citoyens et le droit à une information étendue sur les procédures législatives, d'une part, et la simplification législative, une réglementation plus flexible, mieux adaptée aux intérêts en cause, et dont la mise à jour et la révision sont simplifiées, d'autre part.

1.5 Le CESE salue principalement le fait que «la Commission s'engage à rassembler, avant l'adoption d'actes délégués, toute l'expertise nécessaire, notamment en consultant des experts des États membres et en menant des consultations publiques» et qu'elle propose la même méthode consultative pour l'adoption des actes d'exécution. Cependant, le CESE craint que toutes ces consultations n'allongent de façon excessive et inutile l'élaboration des actes.

1.6 Cependant, le CESE ne souscrit pas à la totalité de l'approche casuistique relative à la distinction des matières qui doivent faire l'objet d'actes délégués ou d'actes d'exécution, car les critères employés sont ambigus et laissent une marge d'interprétation discrétionnaire trop large.

1.7 Le CESE est en désaccord avec la proposition de la Commission, notamment sur:

- a) l'absence d'information préalable sur les experts des États membres et leurs compétences techniques;
- b) l'absence de délai approprié pour la consultation des experts, des parties intéressées, du Parlement européen (PE) et du Conseil, sauf en cas d'urgence;
- c) le caractère facultatif de la consultation et de la transmission du calendrier des réunions aux experts du PE et aux parties intéressées;
- d) l'inconsistance et l'incohérence de l'information relative à l'adoption des actes délégués, laquelle devrait avoir un caractère systématique et automatique via un site internet mis à jour en temps réel;

e) la durée indéterminée de la délégation par principe: le CESE est d'avis que le principe doit être une durée précise, éventuellement reconductible pour une durée identique, à l'exception de cas exceptionnels dûment justifiés.

1.8 Le CESE souhaiterait que les lignes directrices prévoient explicitement que les délégations sont délimitées dans tous leurs éléments, à savoir:

- a) objectifs identifiés;
- b) contenu précis;
- c) portée explicite;
- d) durée stricte et déterminée.

1.9 Le CESE estime qu'il devrait être consulté pour avis, au même titre que dans la procédure législative ordinaire, également en ce qui concerne les études d'impact et la révision des actes délégués.

1.10 Enfin, le CESE maintient que la rédaction des articles 290 et 291 TFUE est perfectible et que, dans l'hypothèse d'une révision des traités, ils devraient être améliorés. Leur application devrait aussi être mieux encadrée pour éviter que les décisions sur le choix de l'instrument juridique soient plus politiques que techniques.

2. Pourquoi un supplément d'avis d'initiative sur les «actes délégués»

2.1 En 2012, le CESE avait autorisé l'élaboration d'un rapport d'information⁽¹⁾ sur la procédure dont l'objet était d'analyser son utilisation et de tirer des conclusions sur le fonctionnement du système de contrôle destiné à prévenir ou corriger les détournements de pouvoir susceptibles d'affecter les règles démocratiques de la «communauté de droit» qu'est l'Union européenne.

2.2 À la suite de ce rapport et de deux saisines de la Commission relatives à trois propositions de règlement adaptant à l'article 290 TFUE une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle⁽²⁾, le CESE avait adopté deux avis⁽³⁾ reprenant les observations et les conclusions de son rapport d'information, dont ses «doutes quant à la simplicité de la procédure, la réelle perception par les citoyens européens des enjeux en cause, l'usage "approprié" de cette procédure et l'efficacité des mécanismes de contrôle». Il recommandait une utilisation prudente de cet instrument car «certains éléments de cette procédure de délégation restent encore obscurs».

2.3 À la suite des élections européennes de 2014 et de la nomination de nouveaux commissaires, dont un premier vice-président chargé de l'amélioration de la réglementation, des relations interinstitutionnelles, de l'État de droit et de la charte des droits fondamentaux, il a semblé opportun de rouvrir ce dossier, pour s'informer sur les intentions des nouveaux acteurs institutionnels et, surtout, de prendre position sur les éventuelles nouveautés destinées à mieux garantir les principes de transparence, certitude juridique, contrôle démocratique et équilibre institutionnel. C'est aussi l'occasion de renouveler la discussion entre les institutions européennes, la société civile, les experts et le monde universitaire, pour proposer de nouvelles recommandations aux institutions de l'Union européenne.

3. Situation actuelle

3.1 Deux années se sont écoulées depuis l'adoption du rapport d'information et des deux avis évoqués précédemment. Entre-temps, les propositions de la Commission dites Omnibus 1 et Omnibus 3 n'ont pas eu de suivi. La présidence grecque a critiqué dans son rapport d'étape transmis au Comité des représentants permanents (Coreper) le 20 juin 2014, le caractère automatique de ces propositions, en ce qu'elles empêchaient le législateur d'exercer son pouvoir discrétionnaire au cas par cas. Par la suite, le Conseil a exercé son droit de veto à deux reprises, contre les modalités d'accès au service public réglementé offert par le système mondial de radionavigation par satellite issu du programme Galileo⁽⁴⁾ et le format de transmission des données sur les dépenses de recherche et développement⁽⁵⁾.

3.2 Le programme de travail de l'actuelle Commission prévoyait de retoucher les instruments qui lui permettaient d'améliorer la réglementation. Elle envisageait de «définir une nouvelle série d'actions pour une réglementation affûtée et performante».

⁽¹⁾ CES 248/2013.

⁽²⁾ COM(2013) 451 final, 452 final et 751 final.

⁽³⁾ JO C 67 du 6.3.2014, p. 104, et JO C 177 du 11.6.2014, p. 48.

⁽⁴⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17336-2013-INIT/fr/pdf>

⁽⁵⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15147-2014-INIT/fr/pdf>

3.3 La proposition d'un nouvel accord interinstitutionnel, initialement prévue le 28 avril 2015 mais ajournée au 19 mai, comprend, d'une part, le volet *Accord interinstitutionnel relatif à l'amélioration de la réglementation* ⁽⁶⁾ et, d'autre part, deux annexes sur la question centrale du régime juridique des actes délégués: *Convention d'entente entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur les actes délégués* (annexe 1) et *Clauses type* (annexe 2).

3.4 À la veille de la publication du paquet, des divergences persistaient sur la pertinence de la base juridique de l'article 295 TFUE. Il semblait en revanche sûr que les «évaluations d'impact» seront renforcées, tout comme la consultation des parties intéressées (*stakeholders*), et que la consultation des experts des États membres serait obligatoire avant l'adoption d'un acte délégué. L'intention était aussi de limiter les actes délégués à des «domaines essentiels» (*key areas*), bien que cette notion reste floue. Il semblerait aussi que M. TIMMERMANS lui-même devait «valider» toute proposition d'actes délégués.

3.5 Selon plusieurs sources, le PE restait submergé de propositions d'actes délégués et ne disposait ni des moyens ni d'une méthode lui permettant d'exercer efficacement son contrôle. Une restructuration de ses services accompagnée de lignes directrices internes était à l'étude, ainsi que l'allocation de ressources humaines supplémentaires.

3.6 Au Conseil, la question des délégations de compétences et de leur contrôle semblait préoccuper certains États membres et était toujours considérée comme une priorité. Des divergences de vue existaient néanmoins quant au besoin d'une délimitation plus précise des champs d'application des articles 290 et 291 TFUE. La position du Conseil allait dans le sens d'une reformulation du «*Common Understanding*», avec un renforcement du rôle des experts nationaux qui devraient systématiquement être consultés durant la préparation des actes délégués (consultation *ex ante*). Le rapport annuel de 2015 de la présidence du Conseil sur les évaluations d'impact réitérait quant à lui la nécessité que les experts nationaux puissent être consultés suffisamment longtemps à l'avance.

3.7 Certaines parties déploraient l'opacité de la procédure de délégation. L'identification des interlocuteurs pertinents au sein de la Commission européenne, des comités d'experts du Conseil, des députés compétents au sein du PE ou des responsables concernés au sein des agences exécutives de l'Union européenne semblerait extrêmement difficile, voire impossible dans le cas des experts siégeant dans les comités du Conseil, alors que les sujets traités dans le cadre de la procédure de délégation ont un impact direct sur la société civile organisée, l'industrie et le commerce, les consommateurs et les citoyens. Ces parties prenantes soulignaient également le manque apparent de connaissance et de formation de ces personnes sur la procédure de délégation en elle-même et ses implications, souvent considérées comme une formalité procédurale neutre.

3.8 La Cour de justice de l'Union européenne s'est pour sa part prononcée sur la notion d'«éléments essentiels» dans un arrêt rendu le 5 septembre 2012 par la grande chambre ⁽⁷⁾, dans une affaire opposant le PE au Conseil, dans lequel elle a estimé que «l'adoption des règles essentielles de la matière envisagée est réservée à la compétence du législateur de l'Union», de sorte que ces règles essentielles doivent être «arrêtées dans la réglementation de base et ne peuvent pas faire l'objet d'une délégation» ⁽⁸⁾.

3.8.1 La portée de cet arrêt rendu en matière de comitologie est transposable à la procédure de délégation dans la mesure où l'article 290 TFUE se réfère à la notion «d'éléments non essentiels». L'arrêt précise, en outre, que la matière des droits fondamentaux relève du législateur et de lui seul. Il indique également que la délimitation entre le pouvoir législatif et le pouvoir d'exécution doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

3.9 Plus récemment, la Cour s'est prononcée sur la distinction entre acte d'exécution et acte délégué lors d'un arrêt rendu le 18 mars 2014 par la grande chambre dans une affaire dite «des biocides», opposant la Commission au PE et au Conseil ⁽⁹⁾. Elle a considéré que l'acte délégué en cause visait le cas où la Commission adopte «des règles qui s'insèrent dans le cadre réglementaire tel que défini par l'acte législatif de base» alors que l'acte d'exécution «précise le contenu d'un acte législatif, afin d'assurer sa mise en œuvre dans des conditions uniformes dans tous les États membres».

⁽⁶⁾ COM(2015) 216 final.

⁽⁷⁾ Affaire C-355/10, Parlement/Conseil, du 5 septembre 2012, points 26-28, 39 et 65-68.

⁽⁸⁾ Point 64 de l'arrêt.

⁽⁹⁾ Affaire C-427/12, Commission/Parlement et Conseil, du 18 mars 2014, affaire dite «des biocides».

3.9.1 Elle précise également que l'acte délégué peut modifier et compléter l'acte de base, alors que l'acte d'exécution ne peut que le préciser⁽¹⁰⁾. On peut regretter que la Cour n'ait pas davantage approfondi son raisonnement, comme les conclusions de l'avocat général CRUZ VILLALÓN l'y invitaient, quant au lien entre acte délégué et exercice du pouvoir politique⁽¹¹⁾.

3.10 Enfin, la Cour a été saisie d'un recours en annulation introduit par la Commission, le 21 février 2014⁽¹²⁾, visant le règlement (UE) n° 1289/2013 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation.

3.11 L'objet du recours introduit par la Commission visait l'annulation dudit règlement prévoyant le recours aux actes délégués dans le cadre du mécanisme de réciprocité qu'il instaure. L'avocat général MENGIOZZI a rendu ses conclusions le 7 mai 2015.

3.12 Analysant la portée du pouvoir d'appréciation reconnu au législateur par l'arrêt «Biocides», il rappelle que celui-ci jouit d'un pouvoir d'appréciation politique entier, non soumis au contrôle juridictionnel, en ce qui concerne le choix de conférer ou non une délégation législative et que ce choix politique ne peut en aucun cas faire l'objet de délégation. Puis il précise que le recours à la délégation n'est pas une obligation, mais un instrument destiné à simplifier et accélérer l'exercice normatif sur les aspects «non essentiels» de la législation de base.

3.13 Il interprète également la notion de «modification»⁽¹³⁾ comme tout changement consistant à supprimer, ajouter, ou remplacer un élément quelconque, et considère que «l'exercice de la fonction législative déléguée se caractérise par un certain pouvoir d'appréciation, qui n'est pas caractéristique, en revanche, de la fonction exécutive»⁽¹⁴⁾, et met en exergue les difficultés d'interprétation de cette notion et ses conséquences au regard de l'équilibre institutionnel.

Quant à l'objet du litige, après une analyse minutieuse du règlement en cause, il conclut au rejet des conclusions en annulation présentées par la Commission. La Cour se prononcera le 16 juillet 2015.

4. La proposition d'un nouvel accord interinstitutionnel et l'audition publique du 26 mai 2015 au CESE

4.1 La question des actes délégués, qui est l'une des plus importantes du paquet «Mieux légiférer», est reprise dans le texte même de l'agenda de la Commission⁽¹⁵⁾ (point 3.3), des «*Better Regulation Guidelines*»⁽¹⁶⁾, de la «*Toolbox*»⁽¹⁷⁾ et du «*Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT)*»⁽¹⁸⁾ et, bien sûr, de la «proposition d'un nouvel accord interinstitutionnel (AII)».

4.2 Le CESE avait déjà déploré:

- a) l'imprécision de la nature juridique exacte des actes délégués, l'ambiguïté de la notion de «mesure non essentielle» dont l'interprétation par la Cour varie selon les domaines concernés, et la marge de manœuvre très étendue de la Commission concernant la portée et la durée des délégations;
- b) le manque de transparence, l'incertitude juridique et l'insuffisance de contrôle politique sur la consultation préalable résultant d'un document non juridiquement contraignant intitulé «Convention d'entente relative aux modalités pratiques d'utilisation des actes délégués», du 4 avril 2011;
- c) le fait que la mise en œuvre de l'article 290 TFUE n'était prévue que dans une communication de la Commission au PE et au Conseil du 9 décembre 2009, juridiquement non contraignante.

4.3 Le CESE avait aussi émis des réserves et de sérieux doutes sur:

- a) les délégations de durée indéterminée;
- b) les délais très brefs pour le contrôle du PE et du Conseil;
- c) la participation effective du PE;

⁽¹⁰⁾ Point 40 de l'arrêt.

⁽¹¹⁾ Points 75 et suivants des conclusions.

⁽¹²⁾ JO C 135 du 5.5.2014, p. 24. Recours introduit le 21 février 2014 — Commission/Parlement et Conseil — Affaire C-88/14.

⁽¹³⁾ Point 38 des conclusions.

⁽¹⁴⁾ Point 45 des conclusions.

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 215 final.

⁽¹⁶⁾ SWD(2015) 111 final.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

⁽¹⁸⁾ SWD(2015) 110 final.

- d) le manque de rationalité des procédures;
- e) l'absence d'information, malgré le discours de la Commission, en ce qui concerne tant la délégation que la pertinence des mesures prises, à tous les stades de la procédure;
- f) l'absence de plein accès à l'information pour les citoyens et la société civile;
- g) l'application effective de l'article 10 TUE prévoyant que les décisions sont prises plus près des citoyens.

4.4 En effet, sa préoccupation majeure était le juste équilibre entre les principes que sont la «règle de droit», la participation démocratique, la transparence, la proximité des citoyens et le droit à une information sur les procédures législatives, d'une part, et la simplification législative, une réglementation plus flexible et mieux adaptée aux intérêts en cause, et dont la révision est simplifiée, d'autre part.

4.5 Le CESE a toujours considéré que les délégations de compétence sont nécessaires à l'exercice législatif de l'Union européenne, mais qu'elles sont différentes dans les États membres, compte tenu de spécificités et de lacunes qui doivent être palliées, faute de constitution européenne proprement dite.

4.6 Il avait aussi affirmé que les fondements de ces valeurs essentielles pour l'élaboration du droit se trouvaient notamment dans:

- a) les articles 4 et 5 TUE et les articles 2, 3 et 4 TFUE, relatifs à l'attribution et au partage des compétences de l'Union européenne et aux principes de subsidiarité et de proportionnalité;
- b) l'article 10 TUE, sur le droit des citoyens de participer à la vie démocratique et selon lequel les décisions sont prises «ouvertement et aussi près que possible d'eux»;
- c) l'article 11 TUE, auquel le CESE a consacré des avis et une «feuille de route» sur le dialogue civil, la transparence et les «consultations des parties concernées»;
- d) l'article 15, paragraphe 1, TFUE, sur les principes de bonne gouvernance, de participation de la société civile et d'ouverture;
- e) l'article 298 TFUE, qui oblige les institutions européennes à s'appuyer «sur une administration européenne ouverte, efficace et indépendante».

4.7 L'audition publique du CESE, prévue bien avant la publication du paquet «Mieux légiférer», s'est tenue le 26 mai, en présence de représentants du PE, du Conseil, de la Commission, du Médiateur européen, du Contrôleur européen de la protection des données, et d'un intervenant du Collège d'Europe, devant un public composé de représentations permanentes des États membres, du milieu académique et de représentants de la société civile (BEUC, EMI, EIM, IGT, GIZ, etc.).

5. Appréciation critique de la proposition de la Commission

5.1 Le CESE se réjouit que la Commission ait suivi la plupart des principes évoqués précédemment.

5.1.1 Tout d'abord, il approuve que la proposition ait pour base juridique l'article 295 TFUE, comme il l'a toujours demandé. Il salue les références à «la «méthode de l'Union européenne», aux principes de transparence, de légitimité démocratique, de subsidiarité, de proportionnalité, de sécurité juridique. Il se réjouit aussi que la Commission indique que la simplicité, la clarté et la cohérence la guideront dans la rédaction des textes législatifs.

5.1.2 Le rappel du «rôle et de la responsabilité des parlements nationaux» mentionné dans le protocole n° 2 sur «l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité» est également positif. Cependant, le CESE souligne que les parlements nationaux doivent disposer d'un délai suffisant pour se prononcer.

5.1.3 Il approuve «le recours à la consultation des parties intéressées, à l'évaluation ex post de la législation existante et aux analyses d'impact des nouvelles initiatives».

5.1.4 Enfin, il souscrit aux objectifs «de simplification de la législation de l'Union et de réduction de la charge réglementaire sans préjudice de la réalisation des objectifs fondamentaux de l'Union ni de la préservation de l'intégrité du marché unique».

5.2 Le CESE salue le fait que la Commission s'engage à consulter les experts des États membres préalablement à l'adoption d'actes délégués et, lorsque nécessaire, des groupes d'experts, des parties intéressées et le public, à un stade précoce de l'élaboration des projets d'actes d'exécution.

5.3 Concernant plus particulièrement la convention d'entente entre les trois institutions sur les actes délégués (annexe 1), le CESE rejoint la Commission notamment sur:

- a) la définition de l'«acte de portée générale» comme étant celui qui «s'applique à des situations déterminées objectivement et produit des effets juridiques soit à l'égard de certaines catégories de personnes, soit en des termes généraux» et l'affirmation qu'«un acte législatif ne peut conférer à la Commission que le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale au moyen d'actes délégués»;
- b) le fait que «les actes législatifs ne peuvent être modifiés que par un autre acte législatif ou par un acte délégué», cette règle s'appliquant «également aux modifications apportées aux annexes d'actes législatifs»;
- c) le fait que «les éléments essentiels de la législation doivent être déterminés par le législateur et ne peuvent faire l'objet d'un acte délégué ou d'un acte d'exécution»;
- d) son effort pour proposer une nouvelle approche de la consultation des experts des États membre et du PE, ainsi que ceux des parties intéressées.

5.4 En revanche, le CESE ne souscrit pas dans sa totalité à l'approche casuistique de la distinction des matières qui doivent faire l'objet des actes délégués ou des actes d'exécution, car les critères restent peu clairs et laissent une marge d'interprétation trop large. Il souhaiterait un effort de conceptualisation et que la convention établisse des règles claires selon lesquelles:

- a) le recours aux actes délégués devrait être l'exception et non pas la règle;
- b) en cas de doute sur le caractère essentiel des éléments en cause ou de «zone grise», la Commission devrait s'abstenir de proposer des actes délégués et devrait légiférer dans l'acte législatif de base;
- c) en cas de doute sur la nature de la mesure à prendre, la Commission devrait adopter de préférence des actes d'exécution plutôt que des actes délégués.

5.5 Le CESE est aussi en désaccord avec la proposition de la Commission concernant:

- a) l'absence d'information préalable sur les experts mandatés par les États membres et sur leurs compétences techniques;
- b) l'absence de délai minimal pour que les documents soient fournis aux experts et parties intéressées, transmis au PE et au Conseil, sauf en cas de procédure d'urgence;
- c) le caractère facultatif de l'invitation des experts du PE, de la consultation des parties intéressées et de l'envoi aux commissions du PE du calendrier des réunions des experts;
- d) l'inconsistance et l'incohérence de l'information relative aux actes délégués prévus: elle devrait être systématique, permanente et automatique (un site internet automatiquement mis à jour où tout un chacun pourrait avoir instantanément accès aux étapes de l'élaboration des actes délégués et à leur contenu);
- e) le principe de la durée indéterminée de la délégation: le CESE est d'avis que le principe doit être une durée stricte, éventuellement renouvelable de façon tacite pour des périodes identiques, sauf dans des cas exceptionnels et dûment justifiés.

5.6 Enfin, le CESE craint que l'utilisation inconsidérée des moyens de consultation, d'études *ex ante* et *ex post* et des réunions avec des experts n'allonge de façon excessive et inutile l'élaboration des actes.

5.7 Le CESE partage l'avis recueilli lors de l'audition publique du 26 mai 2015, selon lequel la rédaction des articles 290 et 291 est perfectible et, dans l'hypothèse d'une future révision des traités, ils devraient être rédigés de façon plus claire et moins ambiguë. Leur mise en œuvre devrait être mieux encadrée dans le système législatif de l'Union européenne, afin d'éviter que les décisions sur le choix de l'instrument soient plus politiques que techniques.

5.8 En outre, le CESE souhaiterait que des lignes directrices indiquent explicitement à tout le moins que les délégations prévues dans les actes législatifs doivent être strictement délimitées dans tous leurs éléments, à savoir:

- a) objectifs identifiés;
- b) contenu précis;
- c) portée explicite;
- d) durée précise et déterminée.

5.9 Le CESE estime aussi qu'il devrait également être consulté pour avis dans la procédure de délégation, au même titre que pour les actes législatifs, ainsi que pour les études d'impact et l'éventuelle modification desdits actes, compte tenu de leurs répercussions en termes économiques et sociaux.

5.10 Compte tenu des conclusions de l'audition publique, le CESE estime que les institutions doivent garantir aux citoyens l'accès à chaque étape des travaux préparatoires et se doter des ressources nécessaires à tout ce processus.

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Construire un écosystème financier pour les entreprises sociales»

(avis exploratoire)

(2016/C 013/23)

Rapporteurs: M^{mes} Ariane RODERT et Marie ZVOLSKÁ

Par un courrier daté du 28 avril 2015 et conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, M. Nicolas Schmit, ministre du travail, de l'emploi et de l'économie sociale et solidaire, a, au nom de la future présidence luxembourgeoise, demandé au Comité économique et social européen (CESE) d'élaborer un avis exploratoire sur le thème:

«Construire un écosystème financier pour les entreprises sociales»

(avis exploratoire).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 septembre 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 204 voix pour, 2 contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE se félicite de la priorité que la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne a accordée à l'économie sociale et, en particulier, de l'attention qu'elle attache à lui tailler un écosystème financier sur mesure.

1.2. Le CESE presse la Commission européenne de ne pas perdre l'élan s'agissant de soutenir le programme en faveur de l'économie sociale et de garantir un cadre d'action continu et propice pour le développement de cette économie, et ce en élaborant une nouvelle version du programme de l'initiative pour l'entrepreneuriat social (IES) qui prévoira notamment l'écosystème ad hoc qui lui est nécessaire.

1.3. Le CESE souligne qu'il s'impose de voir dans l'accès à la finance l'une des composantes de l'écosystème global requis pour le développement et la croissance des entreprises d'économie sociale.

1.4. L'écosystème financier idéal pour les entreprises de l'économie sociale a notamment pour caractéristique d'adopter une approche à intervenants multiples et de prévoir des filières de capitaux hybrides et «patients», qui sont assorties de mécanismes de garantie et sont souvent fournies par des institutions financières partageant les valeurs de l'économie sociale.

1.5. La Commission européenne devrait encourager l'apparition de nouveaux instruments, garantir que la réglementation financière permet le développement de l'économie sociale, favoriser les recherches sur la valeur ajoutée sociétale qu'apporte l'investissement dans les entreprises du secteur et demander aux États membres de faire réaliser des examens par les pairs dans ce domaine.

1.6. Le CESE se félicite de constater que l'économie sociale constitue l'un des domaines où l'actuel plan d'investissement pour l'Europe ⁽¹⁾ envisage de réaliser des engagements en priorité, et il exhorte la Commission européenne à exploiter pleinement cette disposition.

⁽¹⁾ Considérant 17 et article 9, paragraphe 2.

1.7. La Commission européenne devrait étudier si les investissements à impact social peuvent constituer une des composantes de l'écosystème financier pour les entreprises d'économie sociale et si les politiques sous-jacentes favorisent réellement le développement de ces entreprises.

1.8. De même, l'Union européenne se doit de reconnaître les entreprises de l'économie sociale en leur fournissant un élément de soutien dans le règlement sur les exigences de fonds propres ⁽²⁾. Une telle disposition serait très profitable pour les prêts bancaires destinés à l'économie sociale, tout en n'ayant aucune incidence, de quelque nature que ce soit, sur les finances publiques.

1.9. Le soutien financier dispensé par l'Union européenne devrait se doubler d'une action par laquelle la Commission européenne fournira des services d'orientation, de formation et de renforcement des capacités pour les pouvoirs publics et les principaux acteurs.

1.10. Les États membres devraient agir comme des co-investisseurs, soutenant la création de fonds éthiques, de fonds pour l'innovation sociale et de fonds de capital-risque social et facilitant l'octroi de dispositifs de garantie publique. Il conviendrait en outre qu'ils envisagent d'examiner la possibilité d'instaurer des abattements à l'impôt sur le revenu, des particuliers comme des sociétés, ainsi que divers autres mécanismes fiscaux incitatifs, destinés aussi bien aux épargnants qu'aux investisseurs, afin d'attirer les investissements dans les entreprises de l'économie sociale.

1.11. Les entreprises d'économie sociale elles-mêmes se doivent de prendre des initiatives pour développer des instruments tels que l'autocapitalisation, le financement participatif et l'adhésion à des partenariats de finances sociales, en mobilisant leurs ressources propres et en nouant des partenariats.

1.12. Toutefois, si l'on veut que les entreprises d'économie sociale déploient l'intégralité de leur potentiel, il faudra que tous les États membres élaborent des plans d'action en faveur de ce secteur et les mettent en œuvre en suivant une approche globale associant les diverses parties prenantes, y compris les représentants de la société civile.

2. Introduction et contexte

2.1. Le CESE **se félicite** que la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne ait hissé l'économie sociale au rang de priorité et reconnaisse ainsi sa contribution à l'emploi, à la justice sociale et au développement durable.

2.2. Le CESE se réjouit que la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne ait demandé le présent avis exploratoire, qui vise à examiner le **concept d'un écosystème financier**, vu sous l'angle des entreprises sociales, ainsi que les caractéristiques principales et conditions sine qua non qui sont requises afin d'établir un cadre européen adéquat et efficace pour le financement de l'économie sociale et les investissements à y réaliser.

2.3. Le CESE relève également que la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne rejoint les conclusions tant de certains de ses avis antérieurs ⁽³⁾ que de la Commission européenne, de l'IES ⁽⁴⁾ et des travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ⁽⁵⁾ quand elle souligne qu'un **accès limité à la finance**, et notamment à des dispositifs financiers ad hoc, représente une **entrave** pour l'essor et le développement de l'économie sociale.

2.4. Conséquence de la crise et des défis inédits et complexes auxquels notre société doit faire face, un nouveau **paysage social** est en train d'émerger en Europe. On y ressent un besoin urgent d'innovation sociale, mobilisant toutes les composantes du tissu social. L'économie sociale constitue un secteur essentiel, qui emploie plus de 14 millions de personnes ⁽⁶⁾ et joue un rôle clé s'agissant d'ouvrir des voies, par exemple pour la création d'emploi et l'intégration sociale ⁽⁷⁾, contribuant à une croissance intelligente, durable et inclusive. Il n'en reste pas moins sous-développé dans bon nombre d'États membres. Pour qu'il puisse déployer toutes ses potentialités, il y a lieu de développer un écosystème propre à l'émanciper, dans lequel l'accès à un financement sur mesure jouerait un rôle essentiel.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/finance/bank/regcapital/legislation-in-force/index_fr.htm

⁽³⁾ JO C 24 du 28.1.2012, p. 1, JO C 229 du 31.7.2012, p. 44, JO C 229 du 31.7.2012, p. 55, JO C 458 du 19.12.2014, p. 14.

⁽⁴⁾ COM(2011) 682 final.

⁽⁵⁾ <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/8409011e.pdf>

⁽⁶⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7523>

⁽⁷⁾ http://www.oecd.org/cfe/leed/130228_Job%20Creation%20throughout%20the%20Social%20Economy%20and%20Social%20Entrepreneurship_RC_FINALBIS.pdf

2.5. Le CESE s'étant toujours **mobilisé en faveur du programme pour l'économie sociale**, le présent avis entend promouvoir les perspectives spécifiques des entreprises d'économie sociale, pour lesquelles, de par leur définition même, le dégagement de bénéfices ne représente qu'un simple moyen de réaliser leur mission sociale, qui est première.

2.6. Pour cadrer le présent avis, le CESE rappelle dès lors la **définition de l'économie sociale figurant dans la stratégie de Rome** ⁽⁸⁾, dans laquelle il est affirmé qu'elle se compose de formes qui, pour être diverses du point de vue organisationnel, ayant été modelées par des contextes qui diffèrent selon les pays et les systèmes de sécurité sociale, n'en présentent pas moins des valeurs, des caractéristiques et des objectifs communs. L'entrepreneuriat social s'insère dans une nébuleuse d'organisations qui sont fondées sur la primauté accordée à la personne par rapport au capital et englobent des formes organisationnelles telles que les coopératives, les mutuelles, les fondations et les associations, ainsi que des structures nouvelles d'entreprises sociales. Il importe également de souligner que les entreprises d'économie sociale appartiennent aux gens ou sont créées à leur initiative, et non à celle du système financier.

2.7. On notera par ailleurs que le présent avis, bien qu'il soit lié à ce thème, n'aborde dans le détail ni le concept d'«**investissement à impact social**» ni le règlement du **Fonds d'entrepreneuriat social européen**, le CESE s'étant déjà exprimé à leur propos dans des avis antérieurs ⁽⁹⁾.

3. L'accès à la finance, un défi pour l'économie sociale

3.1. Comme l'OCDE l'a fait observer ⁽¹⁰⁾, il existe aujourd'hui une **incompatibilité en ce qui concerne le cadre de financement en vigueur**, qui ne répond pas à la réalité des entreprises de l'économie sociale et à leurs besoins, cette discordance soulignant la nécessité de procéder à une adaptation culturelle de l'environnement, du point de vue des ressources financières, du droit et de l'action politique, afin de créer des outils appropriés. Pour assurer la viabilité de la finance sociale, il est indispensable d'adopter une approche intégrée, qui se démarque des modes traditionnels de financement.

3.2. L'une des problématiques essentielles consiste en ce que les **modèles économiques des entreprises sociales** ne sont pas suffisamment connus et compris. En raison de ce déficit touchant à la reconnaissance et à la compréhension des spécificités de ces schémas, qui sont, par exemple, que les bénéfices n'y sont redistribués que dans une mesure limitée ou n'y sont pas redistribués du tout, que l'attention y est centrée sur les utilisateurs ou les besoins, que les décisions s'y prennent de manière partagée, que la gouvernance démocratique y est de mise ou que la propriété y est conjointe, les entreprises d'économie sociale éprouvent des difficultés à accéder aux financements traditionnels et aux instruments généraux de soutien aux petites et moyennes entreprises (PME).

3.3. Bien plus que celles suivant d'autres modèles, les entreprises ressortissant à l'économie sociale butent sur le problème de la **logique financière des marchés**, qui n'est pas conçue pour favoriser leur développement. Les marchés financiers n'appréhendent et ne récompensent ni la valeur ajoutée sociale qu'elles apportent ni leur mission d'intérêt général. Aujourd'hui, elles ne sont souvent rémunérées que pour le coût du service qu'elles assurent, mais pas pour la valeur sociale qu'elles créent. Dans leur cas, le retour sur investissements se traduit en premier lieu par une incidence sociale ainsi que par un rendement financier limité. Cette prééminence qu'elles accordent à leur mission sociale par rapport à la maximisation de leurs profits peut faire croire, à tort, qu'elles sont plus risquées et moins fiables que les autres. Les recherches, faits et données montrent qu'en réalité il en va tout à fait à l'inverse ⁽¹¹⁾. En fait, l'investissement dans les entreprises d'économie sociale représente non pas un coût, mais un investissement pour l'avenir: il contribue à augmenter les taux d'emploi et renforce la compétitivité et la contribution économique globale d'un État membre sur le long terme.

3.4. Plusieurs tentatives ont été effectuées pour promouvoir des outils d'investissement social en s'appuyant sur l'architecture d'instruments financiers classiques. Ils se sont toutefois avérés **inopérants pour les entreprises d'économie sociale**, dans la mesure où la logique du capital privé s'accompagne souvent de traits caractéristiques qui, tels les stratégies de sortie court-termistes, l'exigence de détention de propriété et la quête de forts retours sur investissement, entrent souvent en contradiction directe avec les modèles économiques et les activités de l'entrepreneuriat social.

⁽⁸⁾ http://socialeconomyrome.it/files/Rome_strategy_EN.pdf

⁽⁹⁾ JO C 458 du 19.12.2014, p. 14.

⁽¹⁰⁾ Voir note 5.

⁽¹¹⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_ent/documents/publication/wcms_108416.pdf

3.5. En outre, des problématiques comme la difficulté de se désengager de ces entreprises, lorsque le travail s'effectue avec des personnes dans le besoin, et les possibilités réduites, voire inexistantes, d'accéder au second marché génèrent des complications supplémentaires pour les investisseurs classiques. Même si ces instruments sont susceptibles d'arriver à tracer leur voie jusqu'à certaines entreprises sociales, lesquelles, dans ce cas, sont souvent des entités qui visent un maximum de profits tout en ayant une mission sociale, la majorité des entreprises d'économie sociale ont encore et toujours besoin **d'accéder à des instruments financiers sur mesure.**

4. Un écosystème financier favorable et durable

4.1. Plutôt que de vouloir procéder à un examen exhaustif de la gamme des instruments financiers disponibles, le présent avis se concentre sur les caractéristiques et les conditions à réunir pour que les entreprises de l'économie sociale disposent d'un meilleur accès aux ressources financières. Elles ne pourront libérer pleinement leurs potentialités que si le mode d'accès à ce financement est intégré dans un **écosystème taillé sur mesure et totalement intégré**, assorti d'éléments tels que des encadrements juridiques, une aide au développement entrepreneurial et une assistance sous de multiples formes, qui feront la démonstration que **l'investissement social revêt une nature tout à la fois financière et non financière.**

4.2. Tout en reconnaissant qu'il est capital, du point de vue de leur développement et de leur durabilité, de renforcer leur financement, il importe d'y opérer une distinction entre celui qui porte sur leurs structures et celui qui concerne leurs activités. S'il est crucial de les financer pour l'un et l'autre de ces aspects, des différences peuvent exister dans les approches et les outils auxquels il est recouru à cette fin, et il est en tout cas certain que le développement d'une finance sociale épousant les besoins des entreprises d'économie sociale doit s'inscrire dans le cadre d'une promotion des initiatives et de l'action en matière sociale et qu'il convient d'y voir un moyen de réaliser toutes les potentialités du secteur plutôt que de le considérer comme une fin en soi.

4.3. Il y a lieu de reconnaître que les **flux de rentrées** ⁽¹²⁾ des entreprises d'économie sociale sont généralement **mixtes**, les ventes de biens et de services s'y combinant souvent avec des ressources fournies par les pouvoirs publics. Ces entreprises dépendent souvent de diverses sources de financement, formant un éventail qui se déploie depuis les fonds destinés à un projet ou programme spécifique adossé à un objectif politique jusqu'aux marchés publics ou aux collectes de fonds en vue d'une expansion ou de nouveaux investissements.

4.4. Dans certains États membres, les entreprises d'économie sociale s'appuient sur un **apport permanent de fonds publics**, en travaillant en cheville étroite avec les pouvoirs publics pour mener une politique commune ou poursuivre un objectif d'intérêt général. En outre, les moyens financiers apportés par les instances publiques jouent un rôle particulièrement important dans le processus d'innovation, qui est souvent lié à un travail de prévention, ainsi qu'aux premiers stades de développement des entreprises d'économie sociale. Aussi le CESE souligne-t-il que, dans la quête de sources externes de financement, il y a lieu de ne pas mettre en péril cette forme de coopération et d'apport de ressources qui fait intervenir le secteur public et qu'elle est particulièrement importante quand il s'agit de favoriser l'émergence et la structuration d'un secteur de l'économie sociale dans certains États membres.

4.5. Recours à un éventail de sources de financement

4.5.1. **L'apport de fonds publics** reste une source essentielle de financement dans de nombreux États membres et pour beaucoup d'entreprises de l'économie sociale. C'est dans l'articulation entre la mission sociale de ces entreprises et les objectifs de l'action publique, capitalisant sur un tissu d'objectifs communs et la confiance, que réside le centre névralgique de ces initiatives de financement par le secteur public. Dans le contexte ainsi tracé, le CESE souhaite mettre en exergue le lien qui existe entre cette problématique et le train de mesures de la Commission européenne sur l'investissement social ⁽¹³⁾, qui vise à encourager l'innovation en matière de politique sociale en octroyant un rôle fort aux entreprises d'économie sociale, et il plaide par ailleurs pour la poursuite de cette initiative. Dans bon nombre d'États membres, les contrats publics sont une des grandes sources de revenus des entreprises de l'économie sociale. Pour elles, la fourniture de services d'intérêt général constitue souvent un des moyens essentiels de remplir leur mission sociale et ce flux de rentrées contribue pour une part importante à assurer leur viabilité financière. Dans le cas des marchés publics, l'un des critères à utiliser doit être le respect des normes sociales et, en particulier, l'application des conventions collectives.

⁽¹²⁾ Étude d'état des lieux effectuée par la Commission européenne: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=89&newId=2149>

Synthèse de l'OCDE: [http://www.oecd.org/cfe/leed/Social entrepreneurship policy brief FR_FINAL.pdf](http://www.oecd.org/cfe/leed/Social%20entrepreneurship%20policy%20brief%20FR_FINAL.pdf)

⁽¹³⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=fr>

4.5.2. La **finance privée** constitue quant à elle un outil qui couvre un spectre allant des dispositifs classiques, tels que les banques commerciales, les investisseurs providentiels et le capital-risque, à d'autres encore, comme les donations, le capital-risque philanthropique ou les investissements à impact social. Bien que certains de ces outils puissent convenir aux entreprises d'économie sociale, il n'en apparaît pas moins que les ressources sociales assurées par des fournisseurs de financements sociaux spécialisés sont mieux adaptées.

4.5.3. Une attention devrait également être accordée à l'**intérêt manifesté par des particuliers** pour investir dans des initiatives d'entrepreneuriat social, en particulier au niveau communautaire. Les plates-formes de financement participatif, les donations et l'action philanthropique représentent une source essentielle de financement pour les entreprises de l'économie sociale.

4.5.4. Le **secteur de l'économie sociale** dégage lui-même des fonds, souvent avec le soutien d'un régime de crédit d'impôt, sous la forme de bénéfices non distribués. La possibilité d'accumuler des bénéfices qui ne sont pas reversés aux membres (réserves impartageables) forme le principal instrument auquel recourent les coopératives pour financer leur propre croissance. Un autre outil est constitué par la faculté dont disposent les membres des dites coopératives de participer à leur financement en leur octroyant des prêts sur une base volontaire (prêt social), selon une pratique qui, dans certains États membres, est régie par une législation spécifique ⁽¹⁴⁾.

4.5.5. Les **établissements financiers spécialisés, les banques sociales, éthiques et coopératives**, ainsi que le capital-risque philanthropique, offrent des instruments spécifiquement conçus pour les besoins des entreprises d'économie sociale. On peut citer ici l'exemple du fonds de développement des coopératives ⁽¹⁵⁾ qui, en Italie, a été expressément mis en place pour promouvoir et développer ce type d'entreprises et est constitué grâce à un prélèvement de 3 % effectué sur les bénéfices annuels avant impôts réalisés par les coopératives. Parmi d'autres mécanismes de ce type, on mentionnera le fonds de développement CoopEst et le consortium CGM Finance, qui sont des circuits financiers internes, ouverts exclusivement à leurs membres et destinés à fournir des crédits relais et permettre de surmonter, grâce la capacité contractuelle d'un groupe, les problèmes d'accès au système bancaire classique.

4.5.6. Dans l'établissement d'un marché ou d'une plate-forme, il y a lieu d'envisager le recours à ces **instruments** et de procéder à une évaluation des dispositifs incitatifs destinés à attirer les capitaux. Alors que l'allocation de fonds publics peut répondre au souci de mener telle ou telle politique, c'est grâce à des régimes d'incitation fiscale, à la dimension de partage des risques et à l'instauration d'un dialogue avec le secteur de l'économie sociale qu'il est possible d'attirer les capitaux privés. En tout état de cause, les mesures d'incitation octroyées en faveur des acteurs privés qui apportent des fonds doivent être évaluées à l'aune du rendement social et financier qui en est escompté ainsi que de la manière dont les gains financiers sont utilisés. Un tel examen devrait garantir que les intérêts de la puissance publique, celui de la société tout entière et l'efficacité de la dépense, dans le cas où elle est publique, restent bien au cœur de l'initiative.

4.6. **Éléments fondamentaux à prendre en considération pour créer un écosystème financier favorable aux entreprises d'économie sociale**

4.6.1. La création d'un écosystème financier pour les entreprises d'économie sociale est largement tributaire de la mise en place d'une approche qui, **fédérant de multiples acteurs**, combine les ressources et les instruments. Les dispositifs à intervenants multiples de ce type, c'est-à-dire un système de financement social et solidaire, marient les ressources tant monétaires que non monétaires. Ils reposent sur une confiance et un soutien au financement faisant intervenir plusieurs acteurs, comme les entreprises de l'économie sociale, les épargnants, les sources publiques de financement, les fonds de pension et les institutions du monde de la finance, pour ne citer qu'eux, lesquels nouent, sous la forme d'intermédiation financière et de rapports de socialisation et d'assistance, des relations qui s'articulent autour de visées et de règles partagées. Le Québec fournit un exemple probant du succès que peut rencontrer cette démarche et il conviendrait de l'étudier plus avant dans le contexte européen ⁽¹⁶⁾.

4.6.2. Il est capital que le soutien financier soit développé dans une **optique couvrant tout le cycle de vie** des entreprises concernées. C'est souvent dans leur deuxième phase que les projets pilotes financés par des subventions ou des apports de fonds échouent, du fait de l'absence de instruments appropriés qui auraient donné aux entreprises d'économie sociale qu'ils soutenaient la possibilité de se déployer et de s'inscrire dans la durée, d'où la nécessité d'élaborer des outils et un cadre d'action d'appui d'une manière qui couvre chacune des étapes de leur développement, depuis celle du prédémarrage jusqu'à celle de la consolidation et du développement, en passant par le lancement et le fonctionnement en phase pilote, de façon à répondre à leurs impératifs respectifs.

⁽¹⁴⁾ Voir, par exemple, la loi italienne n° 127 de 1971.

⁽¹⁵⁾ Loi italienne n° 59 de 1992.

⁽¹⁶⁾ http://www.reliess.org/centredoc/upload/FinanceQc_va.pdf

4.6.3. La base sur laquelle se fonde le capital-risque classique est celle d'un retour sur investissement rapide, qui suppose généralement l'exercice d'une influence par le truchement de la propriété. Dans le cadre de l'économie sociale, il est particulièrement difficile de recourir à un tel schéma, qui entre par ailleurs en conflit avec les modèles économiques et les activités des entreprises qui s'y rattachent. En conséquence, il est primordial, dans un tel contexte, de fournir des **dispositifs de garantie et des mécanismes de co-investissement** qui ouvrent la possibilité d'un partage des responsabilités et des risques pris. Lorsqu'on entreprendra d'élaborer des mécanismes qui atténuent le «risque» initial de financement, il conviendra d'envisager de se fonder sur l'acquis que constituent les bonnes pratiques en matière de régimes de garantie, qui sont souvent financés par les fonds publics.

4.6.4. Les bailleurs de fonds de l'économie sociale sont souvent idéalement placés pour fournir une assistance qui n'est pas seulement financière, mais peut également revêtir une autre nature, comme les programmes développant la propension à investir, ou encore **une action d'orientation générale et une aide au développement entrepreneurial**. Cette forme de soutien joue un rôle essentiel pour réduire le risque d'échec. En l'occurrence, il convient de songer tant à un «tutorat financier» d'ordre général qu'à une «éducation financière».

4.6.5. Il est capital que la **mesure de l'impact social**⁽¹⁷⁾ soit placée au cœur de la finance sociale, afin que, parallèlement au gain financier, les retombées générées en faveur de la société se trouvent mises en évidence. Cette manière de procéder est la seule qui prenne la mesure de la valeur générée par l'activité des entreprises d'économie sociale dans sa globalité et de toute l'étendue, tant sociale que financière, du retour sur investissement.

4.7. *Un écosystème fondé sur des capitaux mixtes*

4.7.1. Il conviendrait de prêter une attention particulière aux **formes hybrides de financement**, qui apparaissent être plus adaptées aux entreprises d'économie sociale, car elles combinent des éléments qui évaluent le bien collectif au moyen d'incitants financiers. Le capital hybride associe un volet de subventions, qu'elles soient publiques ou proviennent de fonds philanthropiques ou de dons, à des participations et des instruments de dette ou de partage des risques. Parmi les outils de financement qui relèvent de la catégorie du capital hybride figurent les subventions récupérables, les prêts non remboursables sous conditions, les subventions convertibles et les accords de partage des revenus. Les capitaux hybrides supposent souvent une interaction étroite entre ceux d'origine publique et d'origine privée, ainsi qu'un objectif politique commun, mais induit aussi une interdépendance qui réalise un arbitrage entre les différents intervenants.

4.7.2. Les **formules de capital patient** constituent également des solutions de financement qui sont adaptées aux entreprises d'économie sociale. En France et dans la province canadienne du Québec⁽¹⁸⁾, par exemple, des fonds de garantie et d'investissement sociaux ou solidaires conjuguent des capitaux provenant de différents acteurs et sources, tels que les particuliers, les finances publiques ou les fonds de pension, en délivrant des titres de créance et de participation fondés sur le principe d'un rendement qui est inférieur à celui d'un capital-risque classique et s'étale sur une plus longue période, de sept ans ou plus. Ce dernier point revêt une importance toute particulière, étant donné que les entreprises d'économie sociale sont souvent fondées sur un impératif de continuité du service.

5. **Recommandations d'action**

5.1. Compte tenu des différences qui existent à travers l'Europe et du large éventail de besoins que présente le secteur de l'économie sociale, les recommandations ci-après sont regroupées en fonction des responsabilités de chacun des niveaux de décision politique.

5.2. *Les institutions européennes*

5.2.1. Vis-à-vis de toutes les parties prenantes de l'écosystème financier des entreprises d'économie sociale, les institutions de l'Union européenne doivent jouer le rôle d'un agent qui soutient, déclenche, émancipe et mobilise. Il convient, en outre, qu'afin de continuer à faire la démonstration de leur engagement au service de l'essor de l'économie sociale en Europe, elles lui garantissent un **cadre de politique propice** à son **développement général**, en produisant une nouvelle version du programme de l'IES.

5.2.2. La Commission européenne devrait poursuivre l'allocation de ressources à des entreprises d'économie sociale via des intermédiaires, afin d'encourager l'émergence, l'expérimentation et la **création de nouveaux instruments**, de manière à garantir que la **réglementation financière soit un stimulant** et non un obstacle pour ce développement.

⁽¹⁷⁾ JO C 170 du 5.6.2014, p. 18.

⁽¹⁸⁾ <http://capfinance.ca>

5.2.3. La Commission européenne devrait également envisager d'expérimenter un régime réglementaire allégé pour encourager la canalisation des capitaux vers l'économie sociale.

5.2.4. La Commission européenne se devrait d'étudier de quelle manière **le financement participatif et les instruments de l'économie participative** peuvent épauler les entreprises de l'économie participative. La Commission européenne pourrait étudier la possibilité d'héberger une «galerie» qui présenterait les initiatives de financement participatif et autres actions à base de participation qui sont axées sur les entreprises d'économie sociale. Des exemples de pareilles vitrines existent au niveau des États membres et pourraient éventuellement s'articuler avec la plate-forme de l'innovation sociale et les programmes Horizon 2020.

5.2.5. La Commission européenne se devrait de favoriser la recherche **sur la valeur ajoutée que produit, du point de vue sociétal, l'investissement dans des entreprises d'économie sociale**. Parmi les problématiques à étudier pourraient figurer la manière dont la valeur sociale et économique se crée et se capte ainsi que l'efficacité des différents instruments financiers.

5.2.6. Le CESE se félicite de constater que l'économie sociale constitue **l'un des domaines où l'actuel plan d'investissement pour l'Europe prévoit de réaliser des engagements en priorité** et il exhorte la Commission européenne à exploiter pleinement cette disposition. Il conviendrait en particulier de prendre en considération les investissements à forte intensité de capital, par exemple en matière de soins de santé et de services sociaux. Il serait important que, pour chacun d'entre eux, leur notation et leur sélection fassent intervenir un critère d'intérêt général, permettant de mieux appréhender la valeur ajoutée qu'ils présentent sur le plan social.

5.2.7. L'union des marchés des capitaux (UMC) témoigne de la montée en puissance de l'investissement dans le domaine environnemental et social et dans celui de la gouvernance d'entreprise, et souligne que fonds publics et privés peuvent aussi fonctionner de concert pour améliorer les investissements du côté de l'offre. Il importe que, dans son activité réglementaire, la Commission européenne garantisse qu'il existe bien un **lien entre la promotion du développement des entreprises d'économie sociale et les propositions relatives à l'UMC**.

5.2.8. Les fonds européens jouent un rôle particulier lorsqu'il s'agit de soutenir les entreprises d'économie sociale. Il est possible d'utiliser les **Fonds structurels et d'investissement européens** (Fonds ESI) dans un rôle de catalyseur de l'action des États membres, en fournissant des garanties ou un effet de levier financier pour favoriser l'émergence de fonds sociaux d'aide dans l'ensemble de l'Europe. La Commission européenne devrait recourir aux **ressources du programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) ainsi que du programme pour la compétitivité des entreprises et les petites et moyennes entreprises (COSME)** afin de stimuler la capacité d'investissement des intermédiaires financiers et la propension à investir des entreprises d'économie sociale. Elle se devrait de garantir une participation équilibrée au programme Horizon 2020, grâce à laquelle les entreprises d'économie sociale pourraient prendre part à l'intégration de projets. Il conviendrait que, d'un point de vue politique et technique tout à la fois, elle assure un **suivi étroit** et fasse **rapport** concernant l'absorption de ces fonds destinés aux entreprises d'économie sociale.

5.2.9. La Commission européenne ainsi que la Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement devraient veiller à ce que les mécanismes financiers mis en œuvre au niveau de l'Union européenne, y compris le plan d'action pour le financement des PME, soient accessibles aux entreprises d'économie sociale, en les intégrant systématiquement dans **la politique relative aux PME** et dans **leurs dispositifs de financement**, et en en **simplifiant** par ailleurs **les procédures**. En ce qui concerne ce point, il est capital de faire expressément mention de l'expression «entreprise d'économie sociale» afin de donner toute garantie qu'il sera tenu compte de tout l'éventail des entreprises et de rehausser la visibilité de celles qui se rattachent à ladite économie.

5.2.10. La Commission européenne devrait étudier si les **investissements à impact social** peuvent constituer une des composantes de l'écosystème financier destiné aux entreprises d'économie sociale et, dans l'affirmative, à quelles conditions elles sont susceptibles de le faire. Sur ce point, on disposera d'expérimentations intéressantes grâce aux essais et expériences réalisés par le Fonds européen d'investissement social et aux mécanismes de garantie de la Commission européenne⁽¹⁹⁾ qui viennent d'être lancés. En outre, les récents rapports de l'OCDE⁽²⁰⁾ et du réseau EMES⁽²¹⁾ fournissent un apport appréciable, s'agissant de déterminer si l'instrument des obligations à impact social et les actions qui le sous-tendent stimulent réellement le développement des entreprises d'économie sociale.

⁽¹⁹⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1084&langId=fr>

⁽²⁰⁾ <http://www.oecd.org/cfe/leed/SIBsExpertSeminar-SummaryReport-FINAL.pdf>

⁽²¹⁾ http://5emesconf.exordo.com/files/papers/101/final_draft/Godina-Maier-Barbetta_-_Paradoxes_and_Potentials_of_Social_Impact_Bonds_-_16_06_2015.pdf

5.2.11. Les accords Bâle III de réglementation de la finance constituent une menace pour l'écosystème financier de l'économie sociale. Il est essentiel qu'ils sauvegardent la «biodiversité» du système financier, plutôt que d'appliquer des règles arbitraires. Une question qu'il est opportun d'aborder en la matière est celle du traitement dont les prêts à l'économie sociale doivent faire l'objet conformément aux règles prudentielles en vigueur, en l'occurrence Bâle III, la quatrième directive sur les exigences de fonds propres (EFP IV) et le règlement sur le même sujet (RFP). À l'heure actuelle, l'octroi de prêts à des entreprises sociales ne donne lieu à aucun allègement de bilan, même si le secteur n'est pas jugé à risque, et aucune mesure n'est prévue pour inciter à ce qu'il leur en soit consenti. En revanche, grâce au **facteur supplétif** pour les PME qui est prévu dans le règlement sur les exigences en fonds propres, l'Union européenne a accordé un assouplissement concernant lesdites exigences pour les banques qui octroient des prêts aux PME et aux ménages. Elle se doit également de reconnaître les entreprises d'économie sociale, en prévoyant un **facteur supplétif pour les entreprises d'économie sociale**, par exemple grâce à un amendement en ce sens de l'actuel article 501, paragraphe 1, du RFP. Une telle disposition serait très profitable pour les prêts bancaires destinés à l'économie sociale, tout en n'ayant aucune incidence, de quelque nature que ce soit, sur les finances publiques.

5.2.12. Dans la mesure où l'innovation financière en faveur de l'économie sociale se produit principalement aux niveaux local, régional et national, la Commission européenne occupe une position idéale pour recenser et diffuser des instruments et des régimes novateurs afin de bien souligner les décisions politiques prises en la matière. Dans ce domaine, il serait utile de réaliser, à l'échelle de toute l'Europe, **une synthèse et un suivi** concernant le partage d'informations sur les actions et les instruments nouveaux de financement au niveau des États membres.

5.2.13. Le soutien financier dispensé par l'Union européenne doit s'accompagner d'une action par laquelle la Commission européenne fournira des services d'**orientation**, de **formation** et de **renforcement des capacités** aux pouvoirs publics et aux principaux acteurs. Dans cette perspective, le CESE lance un appel pour que soit élaboré un guide contenant des orientations sur la manière de développer l'écosystème financier ainsi que sur la façon de concevoir et de mettre en œuvre des instruments financiers destinés à l'économie sociale. De même, il serait opportun de partager et de faire fructifier les bonnes pratiques qui, au niveau des États membres, sont en usage pour fournir une orientation d'ordre général — on peut citer à cet égard les programmes favorisant la propension à investir.

5.2.14. Le CESE se réjouit de constater l'intérêt manifesté par la Commission européenne s'agissant de créer, en coopération avec le groupe d'experts de la Commission européenne sur l'entrepreneuriat social (GECES), un **groupe de travail consacré à la finance sociale**, qui pourrait jouer le rôle d'un réservoir de ressources pour développer la politique en la matière et effectuer un suivi de la situation et de l'action des différents États membres dans ce domaine.

5.2.15. Pour encourager un partage des instruments et des meilleures pratiques entre les États membres, on pourrait envisager de faire réaliser des **examens par les pairs** portant sur le financement des activités et des structures des entreprises d'économie sociale.

5.2.16. La Commission européenne devrait étudier les avantages et les problèmes inhérents aux **régimes fiscaux incitatifs** offerts par les États membres. Cette préconisation vaut tant pour les entreprises d'économie sociale en général que sous l'angle plus spécifique des incitations à fournir pour attirer des capitaux d'épargnants privés et d'autres bailleurs de fonds sociaux. S'il s'impose d'aborder cette question, c'est parce que ces entreprises sont actuellement désavantagées par rapport à d'autres pour accéder aux financements (publics ou privés).

5.3. *Les États membres et les collectivités locales et régionales*

5.3.1. Aux échelons national, régional et local, les États membres jouent un rôle essentiel pour mener une politique qui mette l'économie sociale en situation de répondre à ses ambitions et qui en favorise le développement et l'essor. Rares sont ceux qui disposent déjà d'un système de soutien adéquat; il y a donc lieu de les inviter à **élaborer et à mettre en œuvre des régimes nationaux d'aide à l'économie sociale, conformément à l'IES**. Il conviendrait d'insister tout particulièrement sur l'accès à un appui financier taillé sur mesure, au niveau tant national que local ou régional. Toutes ces initiatives seraient susceptibles d'être présentées dans le cadre du GECES.

5.3.2. Les États membres pourraient agir en tant que co-investisseurs afin de soutenir la création de fonds éthiques, de fonds pour l'innovation sociale et de fonds de capital-risque social. L'un des éléments fondamentaux consiste à mettre en place des systèmes publics de garantie ou, en élaborant des politiques en ce sens, à mobiliser les capitaux provenant de fonds de pension, de coopératives de crédit, etc.

5.3.3. Il conviendrait que les États membres évaluent quelles sont les possibilités de dégager un financement par le truchement de **fonds de garantie détenus par l'État**, de manière que l'économie sociale puisse accéder à la finance classique.

5.3.4. Les États membres peuvent envisager la piste de la **capitalisation des fonds d'investissement social**, en examinant la question de l'instauration éventuelle d'abattements à l'impôt sur le revenu, des particuliers comme des sociétés, ainsi que de divers autres mécanismes fiscaux incitatifs, destinés aux épargnants comme aux investisseurs, dans le but d'attirer les investissements dans les entreprises d'économie sociale, étant entendu, toutefois, que c'est la création de valeur sociale par ces entreprises qui devra motiver l'octroi de ces avantages fiscaux.

5.3.5. Le CESE invite instamment les États membres à élaborer, dans le domaine de l'économie sociale, des réglementations adéquates pour ce qui concerne les **microfinancements**, comme la Commission européenne l'a d'ores et déjà fait ⁽²²⁾.

5.3.6. Les **intermédiaires** financiers jouant un rôle crucial dans le développement de l'économie sociale, les États membres devraient en favoriser l'émergence, par l'instauration d'un environnement réglementaire favorable, qu'il s'agisse de coopératives, de banques éthiques ou de banques commerciales dotées de filiales qui, ciblant spécifiquement l'économie sociale, offrent des fonds et des instruments de financement social.

5.3.7. Les **pouvoirs locaux et régionaux** assument une mission essentielle pour fournir les infrastructures locales et mettre en œuvre les initiatives. En plus de cette mission, il conviendrait de les inviter à prendre l'initiative d'instaurer une coopération entre tous les intervenants, dans le but d'encourager le développement local et régional. Le Fonds européen de développement régional (FEDER) dispense un appui essentiel à cet égard.

5.4. **Les autres acteurs**

5.4.1. **Les entreprises d'économie sociale elles-mêmes se doivent de prendre des initiatives** pour développer des instruments tels que l'autocapitalisation, le financement participatif et l'adhésion à des partenariats de finances sociales, en mobilisant leurs ressources propres et en nouant des partenariats.

5.4.2. Il importe également que les entreprises d'économie sociale se penchent sur l'option de mener une **coopération** plus poussée **avec des partenaires extérieurs**, comme les banques commerciales privées ou divers intermédiaires. Si elle n'est peut-être pas indiquée en toutes circonstances, cette approche pourrait s'avérer précieuse dans certaines phases de leur développement, l'enjeu étant que la communauté financière soit incitée à s'intéresser à elles et à les connaître, dans des conditions qui soient correctes.

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽²²⁾ COM(2007) 708 final.

Avis du Comité économique et social européen sur «Les effets de la numérisation sur le secteur des services et l'emploi dans le cadre des mutations industrielles»

(avis exploratoire)

(2016/C 013/24)

Rapporteur: M. Wolfgang GREIF

Corapporteur: M. Hannes LEO

Par un courrier daté du 29 juin 2015 et conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, M. Nicolas SCHMIT, ministre du travail, de l'emploi et de l'économie sociale et solidaire, a, au nom de la future présidence luxembourgeoise, demandé au Comité économique et social européen (CESE) d'élaborer un avis exploratoire sur:

«Les effets de la numérisation sur le secteur des services et l'emploi dans le cadre des mutations industrielles»

(avis exploratoire).

La commission consultative des mutations industrielles (CCMI), chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis exploratoire le 15 juillet 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 139 voix pour, 1 voix contre et 8 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. La numérisation transforme tous les segments de la société et de l'économie et a donc aussi, logiquement, des incidences sur le travail et l'emploi. Les technologies numériques sont susceptibles d'amener la richesse à un niveau sans précédent et d'améliorer la qualité du travail et de l'emploi en Europe. Toutefois, ces possibilités ne sont pas dénuées de risques, ce qui apparaît clairement dans tous les secteurs économiques, y compris le secteur privé des services ⁽¹⁾.

1.2. D'une part, les services innovants et les modèles d'entreprise rendus possibles par la numérisation engendrent des gains de productivité des services qui auraient été auparavant inimaginables et offrent aux consommateurs un choix plus vaste ⁽²⁾. D'autre part, ils ont d'importantes répercussions sur le marché du travail et l'organisation du travail, telles que l'augmentation des inégalités de revenus et la réduction de l'accès aux systèmes de sécurité sociale, qui peuvent se révéler négatives pour certains groupes de travailleurs lorsqu'elles ne sont pas traitées de façon appropriée.

1.3. Les effets de la numérisation des services sur l'emploi justifient dès lors une attention et une intervention au niveau politique. L'élaboration proactive de politiques aux échelons européen et national peut et doit permettre de libérer le potentiel manifeste de la numérisation, tout en évitant ses pièges. Avec sa stratégie numérique pour l'Europe et son initiative relative à un marché unique numérique, l'Union européenne joue un rôle actif en matière de stratégie numérique. La plupart des effets de la numérisation sur l'emploi restent cependant ignorés et ne sont donc pas traités correctement par les politiques concernées.

1.4. La numérisation est incontestablement l'une des évolutions les plus dynamiques de notre époque, où se mêlent étroitement occasions à saisir et risques à éviter. Les évolutions à venir seront vraisemblablement de nature complexe, et l'on verra émerger, à côté des entreprises et industries traditionnelles, des start-ups, des petites entreprises et des modalités de travail flexibles. À l'heure actuelle, les effets de ces évolutions sur l'emploi ne sont pas encore pleinement compris et ne peuvent être prévus avec précision. Dès lors, les craintes d'une baisse des taux d'emploi augmentent, tandis que des inadéquations de compétences persistent sur les marchés du travail de l'Union européenne. Une coopération constructive et une plus grande prise de conscience parmi les principaux acteurs, à savoir les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, sont essentielles face à une telle situation. En raison de la grande diversité des structures socio-économiques et des niveaux de développement économique au sein de l'Union européenne, des analyses et des approches spécifiques pourraient s'avérer nécessaires pour gérer les effets de la numérisation sur les marchés du travail et l'emploi.

⁽¹⁾ Le présent avis a trait aux secteurs privés des services tels qu'ils sont définis dans les nomenclatures statistiques classiques (par exemple NACE Rév. 2, F-N, Q-T).

⁽²⁾ Par exemple ministère finlandais de l'emploi, «Service Economy Revolution and Digitalisation», 2015 (http://www.tem.fi/files/43374/TEMjul_41_2015_web_22062015.pdf) (en anglais).

1.5. Le CESE entend attirer l'attention sur les enjeux manifestes de la numérisation sur le plan de l'emploi dans le secteur des services et formule les recommandations suivantes pour leur gestion politique:

1.5.1. Afin de doter la main-d'œuvre des compétences dont elle a besoin à l'ère numérique, il y a lieu de promouvoir les investissements publics et privés dans l'enseignement et la formation professionnels, ainsi que d'évaluer la nécessité de mettre en place des mesures visant à généraliser, à l'échelle de l'Union européenne, les expériences positives en matière de congés de formation constatées dans les États membres.

1.5.2. Il conviendrait, dans le cadre d'un vaste dialogue, d'examiner plus attentivement si et dans quelle mesure la vie privée des salariés nécessite une protection supplémentaire en cette époque de communication mobile numérique omniprésente, et de déterminer quelles mesures pourraient, le cas échéant, être prises aux échelons national et européen pour limiter l'obligation d'être disponible ou joignable en toutes circonstances. Des mesures intelligentes devront également être envisagées pour veiller à ce que le nombre croissant de travailleurs indépendants dispose également de moyens d'action en la matière.

1.5.3. Il convient d'améliorer les statistiques et la recherche sur le secteur des services (aux niveaux mondial et européen) pour pouvoir établir des prévisions plus précises concernant l'évolution du marché de l'emploi ainsi que la polarisation du travail, de l'emploi et des revenus. Un financement approprié de la recherche sur l'emploi dans le secteur des services devrait dès lors être prévu au titre d'Horizon 2020. Par ailleurs, des statistiques détaillées et fréquemment mises à jour, comprenant également des données sur des pratiques telles que l'externalisation ouverte, s'imposent de toute urgence pour pouvoir brosser un tableau de la prolifération et de la croissance des formes d'emploi atypiques.

1.5.4. Afin de lutter contre l'augmentation des inégalités de revenus qui découle en partie de la numérisation, il y a lieu de promouvoir la négociation collective à tous les niveaux, et notamment dans les secteurs et les entreprises concernés par la numérisation. Il sera ainsi possible de garantir que les nouvelles formes d'organisation du travail liées à la numérisation améliorent la qualité des emplois au lieu de la détériorer.

1.5.5. Des dispositions solides relatives à la protection des données à caractère personnel des salariés sont nécessaires afin de protéger les normes établies de respect de la vie privée au travail. La législation européenne sur la protection des données devrait définir des normes minimales élevées et ne doit pas empêcher les États membres d'adopter des réglementations plus strictes. Le règlement de l'Union européenne sur la protection des données, en cours de négociation, devrait donc contenir une «clause d'ouverture» qui permettrait aux États membres d'aller au-delà des normes minimales européennes.

1.5.6. L'Union européenne et les États membres devraient, en concertation avec les partenaires sociaux, tester les stratégies à mettre en œuvre pour adapter le champ d'application des normes sociales et du droit du travail afin qu'elles reflètent les conditions d'un monde du travail numérisé.

1.5.7. Le nouveau cycle industriel de l'industrie 4.0 et la numérisation ont des répercussions sur l'ensemble de la société. Un dialogue constructif entre les partenaires sociaux, les États membres et l'Union européenne est nécessaire afin de débattre des conséquences de ces évolutions pour le marché de l'emploi ainsi que des adaptations possibles et nécessaires en matière de droit social et du travail. Ces derniers temps, des initiatives prometteuses ont été engagées par les gouvernements et les partenaires sociaux, notamment en Allemagne, aux Pays-Bas ou en Autriche. Dans tous les cas, les spécificités des évolutions nationales et les possibilités qu'elles ouvrent devront être prises en considération. Les bonnes pratiques devraient être diffusées.

1.5.8. L'Union européenne, les gouvernements nationaux et les partenaires sociaux devraient entamer des débats en vue de définir des mesures politiques et une législation qui garantissent des niveaux appropriés de protection sociale obligatoire pour l'ensemble de la main-d'œuvre, y compris les travailleurs exerçant une forme d'emploi atypique.

1.5.9. Le contexte macroéconomique diffère fortement d'un État membre à l'autre. Afin de consolider l'emploi malgré une diminution de la demande de main-d'œuvre, il convient, dans le cadre d'un dialogue entre l'ensemble des acteurs concernés, d'attirer l'attention sur les problèmes éventuels et de développer des stratégies visant à les résoudre en fonction des besoins dans les différents États membres (par exemple dans les domaines des investissements publics, de l'innovation porteuse d'emplois ainsi que du partage du travail et de la réduction du temps de travail).

1.5.10. Les réformes des régimes d'imposition doivent être attentivement examinées afin de garantir des niveaux équivalents d'imposition pour toutes les formes de revenus, qu'ils soient générés dans les secteurs organisés sur la base de conventions collectives ou dans l'économie du partage. Il pourrait être envisagé d'utiliser une partie du «dividende de numérisation» pour garantir la viabilité future des régimes de protection sociale et alléger la charge pesant sur le travail.

2. Introduction: changements structurels dans le secteur des services

2.1. Ces dernières années ont été marquées par des avancées majeures dans le développement des technologies numériques. Les nouvelles possibilités, très puissantes, qu'offrent les technologies numériques permettent l'automatisation d'un nombre accru de tâches et d'activités (par exemple, la voiture autonome, l'internet des objets, l'industrie 4.0). En outre, les technologies numériques entraînent une baisse sensible des frais de recherche et de transaction, ce qui permet de développer des modèles d'entreprise totalement nouveaux et extrêmement modulables dans le domaine des services (par exemple, les places de marché et plates-formes en ligne, y compris ce que l'on appelle l'économie du partage, Uber, Airbnb). Ces évolutions favorisent la numérisation des modèles et processus d'entreprise dans un large éventail de secteurs économiques. Certaines d'entre elles ont déjà été abordées dans de précédents avis du CESE⁽³⁾.

2.2. La numérisation s'accompagne de mutations et de restructurations majeures dans presque tous les secteurs de l'industrie des services⁽⁴⁾, qui, jusqu'ici, était considérée comme peu ouverte à la rationalisation technologique. Les services ont longtemps été considérés comme un appui pour d'autres secteurs de l'économie (par exemple, l'agriculture, l'exploitation minière, la fabrication et la construction), les ménages et les consommateurs, et comme des utilisateurs essentiellement passifs des nouvelles technologies. Toutefois, l'avènement de l'internet associé à la libéralisation des services de télécommunication a fondamentalement transformé le rôle des services.

2.3. Les effets de ces évolutions sur l'emploi dans les secteurs touchés sont apparus lentement au cours des dernières décennies, mais sont actuellement en train de s'intensifier. Certaines des incidences de la numérisation sur l'emploi dans les services sont déjà visibles, notamment:

- nouvelles compétences exigées de la main-d'œuvre dans le secteur des services;
- investissements destructeurs d'emplois, étant donné que la technologie est moins coûteuse et de plus en plus en mesure d'assumer des tâches qui étaient auparavant réservées aux humains. Au niveau «macro», cela a abouti dans les secteurs traditionnels à une baisse de la demande de main-d'œuvre, dont la part dans le produit intérieur brut (PIB) a également diminué⁽⁵⁾;
- réduction de la demande de main-d'œuvre moyennement à hautement qualifiée, qui devrait baisser encore dans un avenir proche. Selon diverses estimations, environ 50 % des emplois actuels risquent d'être remplacés par la technologie numérique au cours des vingt prochaines années⁽⁶⁾. L'expérience montre cependant que de telles prédictions sont à prendre avec précaution.

2.4. La numérisation a toutes les chances d'amener la productivité à des niveaux sans précédent et de produire ainsi un «dividende de numérisation», le revers de la médaille étant qu'elle réduira également la demande de main-d'œuvre de façon substantielle, en particulier pour les travailleurs moyennement qualifiés. Cette évolution s'accompagnera d'une hausse du chômage, d'une «érosion de la classe moyenne» et de nouvelles augmentations des inégalités de revenus⁽⁷⁾.

2.5. Actuellement, l'économie numérique est dominée par des entreprises américaines, alors que l'Europe a quasiment perdu la partie en ce qui concerne le développement de technologies numériques. De même, l'Europe semble mal préparée aux changements fondamentaux, induits par la numérisation, qui touchent notre économie et notre société (voir, notamment, les gains considérables de productivité déjà mentionnés et le risque de déséquilibres pouvant entraîner une forte hausse du chômage pour certaines catégories de travailleurs et une polarisation accrue de la société), ce qui est une source de préoccupation.

⁽³⁾ Entre autres, avis sur le thème «L'incidence des services aux entreprises dans l'industrie» (rapporteurs: MM. Van Iersel et Leo) (JO C 12 du 15.1.2015, p. 23), qui présente les caractéristiques spécifiques de la quatrième révolution industrielle.

⁽⁴⁾ Définition de l'industrie des services communément utilisée dans les nomenclatures statistiques.

⁽⁵⁾ Voir, par exemple, Brynjolfsson et McAfee, *The Second Machine Age*, W.W. Norton & Company, New York, 2014, ch. 11.

⁽⁶⁾ Par exemple, Bowles, J., *The computerisation of European jobs — Who will win and who will lose from the impact of new technology onto old areas of employment?*, 2014; Frey, C. M., Osborne, M., *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, 2013; Pajarinen, M., Rouvinen, P., Ekeland, A., *Computerization Threatens One-Third of Finnish and Norwegian Employment*, ETLA, 2015.

⁽⁷⁾ Voir la note 10.

2.6. Bien qu'il soit impossible de prévoir le résultat des changements induits par la technologie à une si grande échelle, il ne fait aucun doute qu'il convient d'exhorter l'Union européenne à jouer un rôle actif dans cette évolution et à gérer ses effets sur l'emploi et la société — d'autant plus que ce rôle actif est actuellement très loin de correspondre à la réalité⁽⁸⁾. Le présent avis tente de remédier à cette situation en examinant l'incidence de la numérisation sur l'emploi dans le secteur des services et en formulant des recommandations politiques en la matière.

3. Transformation des besoins en matière de compétences

3.1. Conséquence logique de la numérisation, les technologies numériques sont introduites dans un nombre croissant d'entreprises du secteur des services. Ainsi, près de 60 % des employés du secteur bancaire font état de l'introduction de nouvelles technologies sur leur lieu de travail au cours des trois dernières années⁽⁹⁾. Pour bien maîtriser ces technologies, les travailleurs doivent disposer de compétences spécifiques, à savoir les «compétences numériques». Cela suppose que les programmes d'enseignement et de formation professionnels soient actualisés en conséquence et que les actions de formation y afférentes soient menées à bien.

3.2. Les données officielles de la Commission mettent cependant en lumière des retards considérables en matière d'acquisition des compétences: d'après les estimations, 47 % de la main-d'œuvre de l'Union européenne ne possèdent pas les compétences numériques suffisantes — bien que l'on constate des différences marquées selon les pays⁽¹⁰⁾. Cette «inadéquation des compétences», qui a notamment pour conséquence que des possibilités de création d'emplois ne sont pas exploitées, pourrait également entraver le développement de l'économie numérique et, de ce fait, nuire à la compétitivité de l'Union européenne si aucune solution n'y est apportée.

3.3. Des informations fiables concernant les besoins et les lacunes en matière de compétences sont nécessaires pour remédier à cette inadéquation des compétences dans les programmes d'étude. L'Union européenne est déjà active dans ce domaine, notamment par l'intermédiaire d'agences telles que le Cedefop. La reconnaissance d'un rôle moteur pour les partenaires sociaux dans le cadre de ces «activités d'intelligence» en matière de compétences, qui peut prendre par exemple la forme de conseils sectoriels sur les compétences, a déjà fait la preuve de son efficacité. Dans ce contexte, il est regrettable que la Commission envisage d'affaiblir le rôle des partenaires sociaux en remplaçant ces conseils sectoriels sur les compétences par des alliances pluripartites. Cependant, étant donné que l'inadéquation des compétences persiste malgré l'intelligence disponible en matière de compétences, le principal problème semble être l'absence de mise en œuvre et d'investissement stratégiques.

3.4. La promotion de l'investissement public et privé dans l'enseignement et la formation professionnels est essentielle. Dans certains États membres, il existe des droits minimaux à un congé de formation professionnelle rémunéré. Il y a lieu d'examiner si ces droits constituent, pour les travailleurs comme pour les employeurs, un instrument adéquat pour s'adapter aux besoins en matière de qualifications, et s'il est nécessaire d'envisager des mesures au niveau européen afin de généraliser ces expériences dans l'Union européenne.

4. Polarisation de l'organisation et des revenus du travail

4.1. L'évolution des exigences en matière de compétences va de pair avec des transformations de l'organisation du travail, c'est-à-dire des tâches qu'exécutent les travailleurs et de la manière dont ils les mènent à bien. Dans ce domaine, la numérisation conduit actuellement à la polarisation graduelle de l'emploi dans les services sur le plan de l'autonomie professionnelle et des salaires, ce qui signifie que les emplois dans le secteur des services sont plus susceptibles d'être situés au sommet ou à la base de l'échelle des salaires et de l'autonomie, le nombre d'emplois situés entre ces deux extrêmes ayant tendance à décliner. Dans le même temps, il convient également de suivre les nouveaux développements résultant d'ajustements spontanés du marché du travail.

4.2. La numérisation de l'industrie des services crée une demande d'emplois pour l'exécution de tâches à forte intensité de connaissance, en particulier dans les métiers de services professionnels et techniques assurant par exemple la gestion des réseaux informatiques. Une caractéristique des tâches réalisées par ces professionnels est qu'elles peuvent souvent l'être à distance et à tout moment de la journée, au moyen d'appareils numériques mobiles.

⁽⁸⁾ Recommandations formulées dans différents avis du CESE (notamment JO C 311 du 12.9.2014, p. 15; JO C 12 du 15.1.2015, p. 23; JO C 332 du 8.10.2015, p. 36; JO C 271 du 19.9.2013, p. 116, et JO C 67 du 6.3.2014, p. 96).

⁽⁹⁾ Eurofound, «Conditions de travail et qualité de l'emploi: comparaison des secteurs en Europe», 2014.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-factsheet_fr.pdf

4.3. Une organisation du travail aussi flexible offre généralement aux travailleurs un niveau élevé d'autonomie professionnelle et est donc susceptible d'accroître la qualité du travail ainsi que d'améliorer et faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Cela étant, ces modes de travail flexibles sont également porteurs de risques si les travailleurs sont ou se sentent obligés de rester disponibles pour le travail à tout moment. Un tel «travail sans limites» peut être une cause de stress et de burn out.

4.4. Il conviendrait, dans le cadre d'un vaste dialogue, d'examiner plus attentivement si et dans quelle mesure la vie privée des salariés nécessite une protection supplémentaire en cette époque de communication mobile numérique omniprésente, et de déterminer quelles mesures pourraient, le cas échéant, être prises aux échelons national et européen pour limiter l'obligation d'être disponible ou joignable en toutes circonstances. Il y a lieu également d'envisager des mesures intelligentes pour renforcer la position du nombre croissant de travailleurs indépendants à cet égard.

4.5. Dans d'autres secteurs, l'autonomie professionnelle diminue du fait de la numérisation des services. C'est le cas, par exemple, dans les centres logistiques liés au commerce électronique, où sont créés des emplois hautement répétitifs. Dans ces formes d'organisation du travail, les travailleurs reçoivent bien souvent des instructions détaillées au moyen d'appareils numériques, leur indiquant quel article emballer dans quelle boîte.

4.6. Ainsi normalisées, et de par leur nature relativement simple, ces formes de travail axées sur la routine créent des emplois accessibles aux moins qualifiés et à ceux qui entrent sur le marché du travail. Ces emplois sont toutefois souvent perçus comme étant de piètre qualité, du fait que les travailleurs ont le sentiment que leurs compétences et leurs capacités ne sont pas pleinement exploitées.

4.7. La numérisation est incontestablement l'une des évolutions les plus dynamiques de notre époque, où se mêlent étroitement occasions à saisir et risques à éviter. Les évolutions à venir seront vraisemblablement de nature complexe, et l'on verra émerger, à côté des entreprises et des industries traditionnelles, des start-ups, des petites entreprises et des modalités de travail flexibles. À l'heure actuelle, les effets de ces évolutions sur l'emploi ne sont pas encore pleinement compris et ne peuvent être prévus avec précision. Dès lors, les craintes d'une baisse des taux d'emploi augmentent, tandis que des inadéquations de compétences persistent sur les marchés du travail de l'Union européenne. Une coopération constructive et une plus grande prise de conscience parmi les principaux acteurs, à savoir les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, sont essentielles face à une telle situation. En raison de la grande diversité des structures socio-économiques et des niveaux de développement économique au sein de l'Union européenne, des analyses et des approches spécifiques pourraient s'avérer nécessaires pour gérer les effets de la numérisation sur les marchés du travail et l'emploi.

4.8. Il convient d'améliorer les statistiques et la recherche sur le secteur des services (aux niveaux mondial et européen) pour pouvoir établir des prévisions plus précises concernant l'évolution du marché de l'emploi ainsi que la polarisation du travail et de l'emploi. En ce sens, un financement approprié de la recherche sur l'emploi et l'organisation du travail dans le secteur des services devrait dès lors être prévu au titre d'Horizon 2020. Les résultats de la recherche doivent se traduire par des politiques actives de l'emploi qui permettront de saisir les possibilités d'emplois numériques de haute qualité tout en évitant les risques. Par ailleurs, l'introduction de nouveaux modes d'organisation du travail devrait faire l'objet de négociations entre les partenaires sociaux pour garantir que les nouvelles formes d'organisation du travail liées à la numérisation améliorent la qualité des emplois au lieu de la détériorer.

4.9. De telles tendances à la polarisation de l'organisation du travail s'accompagnent d'une polarisation des revenus, comme l'a également constaté le Parlement européen⁽¹¹⁾. Dans certains cas, cette évolution est facilitée par l'absence de conventions collectives ou leur contournement. Ainsi, il arrive que des fournisseurs de services numériques insistent sur la nature spécifique de leur modèle d'entreprise pour pouvoir contester l'applicabilité de conventions collectives existantes à leurs salariés. Citons notamment l'exemple de certaines entreprises de commerce électronique affirmant que leurs salariés ne sont pas considérés comme des travailleurs de la distribution et ne peuvent donc pas bénéficier des salaires fixés par convention collective dans le secteur de la distribution.

4.10. Afin de lutter contre l'augmentation des inégalités de revenus qui découle en partie de la numérisation, il y a lieu de promouvoir la négociation collective à tous les niveaux, et notamment dans les secteurs et les entreprises concernés par la numérisation.

⁽¹¹⁾ Parlement européen, «Wage and Income Inequality in the European Union» (Inégalité des salaires et des revenus dans l'Union européenne), 2015 (en anglais).

4.11. Dans les modes numérisés d'organisation du travail, les travailleurs produisent de grandes quantités de données à caractère personnel, qui contiennent des informations sur ce qu'ils font, à quel endroit, à quel moment et avec qui. Tout en autorisant une très grande efficacité du travail grâce à un flux continu d'informations, cela ouvre aussi la voie aux pratiques intrusives de surveillance des salariés qui remettent en question les normes établies de respect de la vie privée au travail.

4.12. Des dispositions solides relatives à la protection des données à caractère personnel des salariés sont nécessaires afin de protéger les normes établies de respect de la vie privée au travail. La législation européenne sur la protection des données devrait définir des normes minimales élevées et ne doit pas empêcher les États membres d'adopter des réglementations plus strictes. Le règlement de l'Union européenne sur la protection des données, en cours de négociation, devrait donc contenir une «clause d'ouverture» qui permettrait aux États membres d'aller au-delà des normes minimales européennes.

5. Transformation de l'emploi et des institutions du marché du travail

5.1. Étant donné que les informations peuvent être partagées sur de longues distances et parmi un vaste public à très peu de frais, les technologies numériques permettent des modèles d'entreprise très fragmentés. Cela réduit la nécessité de structures d'entreprise rigides, intégrées d'un point de vue fonctionnel et géographique et dont le personnel, la hiérarchie et les locaux sont établis de manière claire.

5.2. De telles évolutions augmentent la capacité des entreprises à s'appuyer sur une main-d'œuvre liée par des contrats flexibles, par exemple en faisant appel à des travailleurs indépendants. L'emploi indépendant a récemment connu une croissance considérable⁽¹²⁾, en particulier dans les secteurs des services informatiques, médiatiques, administratifs et d'appui. Les pratiques telles que l'externalisation ouverte («crowdsourcing»), c'est-à-dire le recours à des plates-formes en ligne sur lesquelles des entreprises publient des appels d'offres pour la réalisation de certaines tâches, qui mettent en concurrence des travailleurs indépendants, devraient entraîner une nouvelle hausse du travail indépendant. En outre, les offres d'emploi sur ces plates-formes d'externalisation ouverte font l'objet d'une concurrence mondiale, ce qui implique un avantage concurrentiel pour les soumissionnaires issus de pays caractérisés par un coût de la vie et des taux d'imposition sur le revenu peu élevés ainsi que par une faible couverture sociale.

5.3. Certains travailleurs apprécient la souplesse offerte par de tels contrats de travail. Toutefois, en raison de la forte croissance des formes d'emploi atypiques, les institutions établies du marché du travail (telles que la législation en matière de protection de l'emploi, les régimes de santé et de sécurité au travail, les conventions collectives et les structures de dialogue social) pourraient perdre une partie de leur efficacité. Par ailleurs, eu égard à la concurrence transfrontalière croissante entre les demandeurs d'emploi, notamment sur les portails d'externalisation ouverte, ces institutions du marché du travail sont soumises à une pression concurrentielle. Il appartient aux partenaires sociaux et aux gouvernements d'élaborer des solutions au moyen d'un dialogue constructif, afin de garantir à l'avenir également, à la lumière des changements dus à la numérisation, un marché du travail juste et inclusif pour toutes les formes d'emploi.

5.4. L'emploi dans le cadre de l'économie du partage est une problématique particulièrement délicate à cet égard. Dans de nombreux cas, la relation d'emploi et le statut juridique des parties concernées ne sont pas clairs. Souvent, il n'est pas possible de déterminer précisément si le chauffeur d'un véhicule privé proposant ses services sur une plate-forme en ligne est un travailleur indépendant ou s'il est sous contrat de travail et, dans ce dernier cas de figure, par rapport à qui — le passager ou l'exploitant de la plate-forme en ligne? Il est par conséquent difficile, d'un point de vue juridique, de déterminer quelle législation — tant du point de vue du droit du travail que du droit de la responsabilité — et quelles dispositions des conventions collectives s'appliquent en la matière. Si aucune des catégories établies de la législation et des conventions collectives ne venait à s'appliquer, l'économie du partage se retrouverait concrètement dans une zone grise juridique. Cela pourrait se traduire par une pression concurrentielle sur l'emploi et les entreprises s'inscrivant dans les catégories établies de la loi et des conventions collectives.

5.5. Actuellement, des informations fiables et à jour permettant de juger quelles sont les mesures de politique de l'emploi efficaces pour l'économie du partage font défaut. Pour remédier à cette situation, il est urgent d'élaborer des statistiques détaillées et régulièrement actualisées sur les formes d'emploi nouvelles et atypiques.

⁽¹²⁾ UNI Europa, «Vers un avenir plus juste pour les services dans l'Union européenne», 2015 (http://www.uniglobalunion.org/sites/default/files/files/news/vers_un_avenir_plus_juste_pour_les_services_dans_lue.pdf).

5.6. L'Union européenne et les États membres devraient envisager des stratégies visant à adapter le champ d'application des normes sociales et du droit du travail de manière à refléter les conditions d'un monde du travail numérisé. Les initiatives en la matière devraient prendre la forme d'un dialogue structuré avec les partenaires sociaux afin de proposer des solutions s'appuyant sur des éléments concrets et prenant également en compte les intérêts des utilisateurs des services. Des initiatives prometteuses de ce type existent déjà en Allemagne, aux Pays-Bas et en Autriche.

5.7. Étant donné que ces évolutions remettent également en question les pratiques établies en matière de dialogue social et de négociations collectives, un dialogue constructif entre les partenaires sociaux apparaît nécessaire afin d'étudier les ajustements indispensables et envisageables. L'Union européenne peut jouer un rôle dans la promotion d'un tel dialogue en finançant des projets élaborés par les partenaires sociaux en la matière et en encourageant les projets de recherche sur le sujet au titre du programme Horizon 2020.

5.8. La numérisation permet l'avènement, dans les secteurs des services, de modèles d'entreprise nécessitant beaucoup moins de main-d'œuvre. Cela est notamment le cas dans le secteur bancaire, où les processus d'entreprise sont en partie automatisés et gérés numériquement. Une partie de la main-d'œuvre devient ainsi superflue. Frey et Osborne (université d'Oxford) prévoient que les emplois et activités à revenu intermédiaire, y compris certaines professions libérales, seront particulièrement touchés par cette automatisation⁽¹³⁾. La numérisation aura également, dans le domaine de l'administration et des institutions publiques, ainsi que d'une manière générale dans les services d'intérêt général, une incidence considérable sur l'emploi, jusqu'à présent insuffisamment prise en compte. Le CESE prendra donc position sur cette question dans un avis d'initiative distinct.

5.9. Le groupe de réflexion Bruegel estime que les États membres de l'Union européenne risquent de perdre entre 40 et 60 % de leurs emplois au cours des vingt prochaines années à cause de l'automatisation induite par la numérisation⁽¹⁴⁾. En outre, il semble qu'à l'ère numérique, les gains généraux de productivité dans l'économie ne se traduisent plus directement par une croissance de l'emploi, comme cela était le cas lors des phases précédentes du développement industriel⁽¹⁵⁾. Le doute subsiste dès lors quant à savoir si une économie entièrement numérisée entraînera une demande de main-d'œuvre suffisante pour compenser les pertes d'emplois que devrait entraîner l'automatisation des services. D'autre part, aujourd'hui comme hier, il existe dans l'ensemble de l'Europe une inadéquation entre les qualifications disponibles et les besoins, et il est difficile de faire des prévisions.

5.10. Les évolutions de la demande de main-d'œuvre dans une économie de services numérisée, mesurées en nombre d'heures de travail, doivent être surveillées. Afin de soutenir l'emploi en dépit de la baisse de la demande de main-d'œuvre, sans mettre en péril la cohésion sociale, il convient d'organiser de toute urgence un dialogue conjoint entre l'ensemble des acteurs concernés, de manière à attirer l'attention sur les problèmes éventuels et à développer des stratégies visant à les résoudre en fonction des besoins dans les différents États membres (par exemple dans les domaines des investissements publics dans l'innovation porteuse d'emplois, de la création d'emplois, du partage du travail et de la réduction du temps de travail).

6. Incidences sur les régimes de protection sociale et d'imposition

6.1. La croissance soutenue des formes d'emploi atypiques qu'implique la numérisation a pour effet qu'une part croissante de la population active ne contribue plus et n'a plus accès aux régimes établis de sécurité sociale, tels que les assurances publiques de chômage, de santé et de retraite. Dans certains États membres, cette question fait déjà l'objet de discussions entre les partenaires sociaux et le gouvernement. Associées à une baisse des taux d'emploi généraux, ces évolutions pourraient réduire les recettes et, partant, l'efficacité globale des régimes établis d'imposition et de protection sociale, puisqu'ils s'appuient sur des recettes principalement générées par des prélèvements et des impôts sur les salaires, ainsi que par des systèmes de contribution conjointe des employeurs et des travailleurs, et dépendent donc de taux élevés d'emplois classiques.

6.2. Cette perte d'efficacité porterait gravement atteinte à la structure même du modèle social européen, qui repose sur un engagement fort des pouvoirs publics par rapport au financement et à la fourniture de services d'intérêt général et sur des filets de sauvegarde en matière de sécurité sociale. Cela étant, la bonne maîtrise du processus de numérisation dépend en grande partie de la fourniture efficace de services d'intérêt général, comme des systèmes éducatifs modernes et une infrastructure à haut débit.

⁽¹³⁾ Frey et Osborne, cités à la note 6.

⁽¹⁴⁾ Bruegel, «The computerisation of European jobs», 2014.

⁽¹⁵⁾ Bowles, cité à la note 6.

6.3. L'Union européenne, les gouvernements nationaux et les partenaires sociaux devraient entamer des débats en vue de définir des mesures politiques et une législation qui garantissent des niveaux appropriés de protection sociale obligatoire pour l'ensemble de la main-d'œuvre, y compris les indépendants et les travailleurs qui s'inscrivent dans les systèmes d'externalisation ouverte et dans l'économie du partage. Il convient de veiller, au sein de ces groupes, à ce que les éventuelles opinions divergentes soient représentées.

6.4. De même, les réformes des régimes d'imposition doivent être attentivement examinées, afin de garantir des niveaux équivalents d'imposition pour toutes les formes de revenus, qu'ils soient générés dans les secteurs organisés sur la base de conventions collectives ou dans l'économie du partage. L'Union européenne devrait encourager et coordonner de telles réformes au niveau des États membres.

6.5. Pour garantir la viabilité des régimes de protection sociale, également à l'avenir, et alléger la charge pesant sur le travail, l'on pourrait envisager d'utiliser aussi à cet effet une partie des «dividendes de numérisation».

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur «Une politique européenne intégrée de l'aviation»**(avis exploratoire)**

(2016/C 013/25)

Rapporteur: M. Jacek KRAWCZYK

Le 2 mars 2015, 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 (CESE) sur le thème:

«Une politique européenne intégrée de l'aviation»

(avis exploratoire).

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 31 août 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 17 septembre), le CESE a adopté le présent avis par 97 voix pour, 3 voix contre et aucune abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La compétitivité de l'aviation de l'Union européenne (UE) est en jeu dès lors que l'ensemble du réseau de valeur de l'aviation européenne n'est pas concurrentiel dans une économie mondialisée. À cette fin, «davantage d'intermodalité, une meilleure connectivité, une meilleure utilisation des plates-formes aéroportuaires secondaires et des aéroports régionaux ainsi que l'optimisation des procédures actuelles revêtent la plus haute importance» ⁽¹⁾.

1.2 La Commission européenne (ci-après la «Commission») a élaboré un certain nombre d'initiatives en faveur du réseau de valeur de l'aviation dans l'UE; elle a revu les lignes directrices relatives aux aides d'État pour les compagnies aériennes et les aéroports, a lancé un paquet «aéroports» et a introduit une législation en vue de promouvoir l'évolution vers un ciel unique européen, mais des travaux supplémentaires seront indispensables pour garantir la mise en œuvre complète par les États membres de la législation de l'UE dans le domaine de l'aviation.

1.3 L'aviation de l'UE se trouve à un carrefour crucial: en l'absence de stratégie cohérente et probante, elle court le risque d'éprouver des difficultés supplémentaires à offrir une connectivité fiable aux citoyens européens, au commerce et au tourisme, et de perdre de ce fait son poids économique et son potentiel de croissance. Cette situation ne requiert toutefois pas dans tous les cas une nouvelle législation. Le CESE exhorte à nouveau la Commission à faire davantage pour garantir que la législation actuelle de l'UE soit mise en œuvre.

1.4 Compte tenu de la fragmentation du paysage des compagnies aériennes, des plates-formes hors UE toujours plus concurrentielles, de la lenteur des progrès accomplis dans la mise en œuvre du ciel unique européen et du risque croissant de connectivité insuffisante avec les régions plus modestes et/ou périphériques, la stratégie de la Commission concernant le secteur de l'aviation de l'UE devrait être mue par une vision mobilisatrice des meilleurs moyens permettant de promouvoir la compétitivité européenne sans entraîner de distorsions de la concurrence ou affaiblir les relations sociales et professionnelles.

1.5 Le CESE est d'avis que la Commission devrait recenser les moteurs de compétitivité et fonder sa stratégie sur les avantages économiques que l'aviation génère au profit de l'Europe, ainsi que les valeurs sociales et environnementales qui caractérisent l'UE.

1.6 Le CESE insiste auprès de la Commission pour qu'elle veille à ce que des règles et des normes internationales comparables soient appliquées aux concurrents de l'UE et des pays tiers. Il s'agit notamment d'encourager l'application, au niveau international, de principes de concurrence loyale ainsi que des conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT). Cela peut inclure une révision des dispositions actuelles régissant la participation des parties prenantes aux négociations internationales.

⁽¹⁾ JO C 230 du 14.7.2015, p. 17.

1.7 Le CESE considère que la stratégie à mettre en place en matière d'aviation doit reposer sur un dialogue social constructif. Au niveau de l'UE, le comité de dialogue social sectoriel de l'aviation civile devrait être consulté sur les initiatives prises par les institutions de l'Union concernant le secteur. Plusieurs dispositions existent au niveau national, qui devraient être mises en œuvre afin de garantir les conditions sociales et de travail et d'éviter les distorsions de concurrence dues aux «pavillons de complaisance». Même si la juridiction de l'UE est limitée dans ce domaine, la Commission devrait faire tout ce qui est en son pouvoir pour assurer l'adhésion réelle des partenaires sociaux à ses initiatives, tant au niveau de l'UE qu'à celui des États membres.

1.8 Le CESE recommande également que la Commission le consulte sur la poursuite de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie de la Commission dans le domaine de l'aviation. Il lancera un projet distinct afin d'allouer les ressources et l'expertise appropriées.

1.9 Le CESE invite toutes les parties prenantes du secteur de l'aviation à s'engager en faveur de la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie de l'UE dans le domaine de l'aviation. Ce n'est qu'en surmontant les particularismes au sein du réseau de valeur de l'aviation européenne que celui-ci pourra être redynamisé et relancé pour créer de nouvelles contributions économiques et sociales utiles au développement de l'UE. La mise en place d'un leadership politique fort de la Commission est indispensable.

1.10 Pour des recommandations plus détaillées, veuillez-vous reporter également au point 3 du présent avis.

2. Introduction — Les aspects économiques de l'aviation déterminent la stratégie et l'urgence

2.1 Le système de transport aérien génère des avantages au-delà de l'industrie de l'aviation proprement dite. Outre qu'il permet aux personnes et aux entreprises d'avoir accès à la connectivité et à la mobilité, le transport aérien contribue également au bien-être de la société sous la forme, notamment, d'avantages liés au commerce et au tourisme, à la sécurisation des investissements, au placement de main-d'œuvre ainsi qu'à l'amélioration de la productivité et de l'innovation.

2.2 En 2012, l'industrie du transport aérien en Europe a directement généré 2,6 millions d'emplois selon les estimations; les dépenses des touristes arrivant à destination en avion ont, d'après les estimations, été à l'origine de 4,7 millions d'emplois supplémentaires et de 279 milliards de dollars de produit intérieur brut (PIB).

2.3 En Europe, la production de matériel informatique et de logiciels destinés à l'aviation satisfait aux normes les plus élevées au monde en matière d'innovation. Cela vaut désormais également pour l'innovation dans l'organisation et les procédures liées au trafic aérien ainsi qu'en ce qui concerne le développement et la gestion des activités.

2.4 Étant donné que le transport aérien est un moteur de la croissance économique, SESAR, le volet technologique du «ciel unique européen» (CUE), devrait créer un impact combiné positif de 419 milliards d'EUR sur le PIB pour la période allant jusqu'à 2020, et approximativement 42 000 emplois supplémentaires.

2.5 L'UE a mis en place un cadre réglementaire pour le marché européen de l'aviation:

2.5.1 Le **ciel unique européen**: un projet lancé en 2004, mis à jour en juin 2008 avec le règlement «CUE II», et en 2013 avec le «CUE II+». Le principal objectif est de réformer le système de gestion du trafic aérien (GTA) en Europe afin de faire face à la croissance permanente du trafic aérien et aux activités liées au trafic aérien dans les conditions les plus sûres, mais aussi les plus optimales du point de vue des coûts et des vols, et les plus respectueuses de l'environnement [voir avis du CESE TEN/504 ⁽²⁾ et TEN/354 ⁽³⁾].

2.5.2 Le **paquet «aéroports»**: le 1^{er} décembre 2011, la Commission a adopté un train complet de mesures afin de pallier le manque de capacité des aéroports européens et d'améliorer la qualité des services offerts aux passagers. Le Parlement européen a approuvé les propositions législatives en décembre 2012 [voir avis du CESE TEN/475 ⁽⁴⁾].

⁽²⁾ JO C 198 du 10.7.2013, p. 9.

⁽³⁾ JO C 376 du 22.12.2011, p. 38.

⁽⁴⁾ JO C 181 du 21.6.2012, p. 173.

2.5.3 **Intégration du secteur de l'aviation dans le système d'échange de quotas d'émission de l'UE en 2012:** la Commission européenne a instauré un mécanisme reposant sur les transactions de certificats d'émission. L'assemblée de 2013 de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) s'étant soldée de manière insatisfaisante, l'UE a adopté une version modifiée du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE), à appliquer temporairement pour les vols intra-UE uniquement, sous réserve de l'issue de l'assemblée de 2016.

2.5.4 La **révision des règles relatives aux aides d'État:** adoptée par la Commission en février 2014 pour mettre à jour et moderniser les réglementations antérieures de 1994 et 2005. Les principales caractéristiques des lignes directrices actuelles définissent de nouveaux critères pour les aéroports éligibles au bénéfice des aides d'État, ainsi qu'en ce qui concerne les aides au démarrage en faveur des compagnies aériennes lançant de nouvelles lignes [voir avis du CESE CCMI/125 ⁽⁵⁾].

2.5.5 La **capacité aéroportuaire:** l'Observatoire communautaire de la capacité aéroportuaire a été mis en place pour une période de cinq ans, en vertu du «Plan d'action pour renforcer les capacités, l'efficacité et la sécurité des aéroports en Europe» de 2007. De 2008 à 2013, il a joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre du plan. L'Observatoire a permis aux parties concernées d'apporter de précieuses informations à la Commission, et notamment d'échanger des bonnes pratiques et des solutions stratégiques à divers problèmes [voir avis du CESE TEN/552 ⁽⁶⁾].

2.5.6 La **protection des consommateurs:** en mars 2013, la Commission a annoncé un train de mesures visant à la mise à jour des droits des passagers aériens, portant essentiellement sur quatre grands domaines: clarification des zones d'ombre; nouveaux droits; application de la législation, procédures de réclamation et sanctions; charge financière disproportionnée.

2.5.7 Ce ne sont là que quelques-unes des mesures, politiques et actions menées par l'UE dans le domaine de l'aviation. La Commission a également intensifié la coopération avec l'UE et des agences européennes telles que l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) et l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), ainsi qu'un large éventail d'activités liées à la dimension internationale du transport aérien dans l'UE.

2.6 Le CESE est d'avis que l'UE a besoin d'une stratégie intégrée de l'aviation.

2.6.1 D'un point de vue politique, la stratégie de l'UE en matière d'aviation doit en conséquence accroître l'efficacité du secteur des transports aériens en Europe et augmenter les leviers de négociation au niveau international. Cette stratégie nécessite une volonté politique, de la clairvoyance et le courage d'équilibrer les exigences de souveraineté et le besoin de compromis.

2.6.2 D'un point de vue économique, la stratégie devrait mener à un réseau de valeur de l'aviation plus efficace, qui soit un moteur de prospérité et de croissance économiques au niveau européen.

2.6.3 D'un point de vue juridique, la stratégie devrait fournir un cadre réglementaire solide au niveau macroéconomique, une stabilité de planification au niveau microéconomique et, d'un point de vue procédural, toutes les parties prenantes devraient être encouragées à contribuer au développement et à la mise en œuvre de cette stratégie.

2.7 Pour le CESE, le secteur de l'aviation a besoin d'une telle stratégie de toute urgence, le réseau de valeur européen étant inefficace. L'aviation ne stimule pas la croissance économique comme elle le pourrait; de nombreux gouvernements de pays tiers adaptent par contre leurs systèmes d'aviation au glissement géopolitique de la croissance et aux exigences d'une économie mondialisée. Le seul moyen d'enrayer cette tendance est de mettre en place une stratégie solide, orientée vers le marché, et reposant sur des valeurs européennes.

2.7.1 Les plates-formes aéroportuaires et les compagnies aériennes européennes ne participent pas à la croissance du trafic comme ils le pourraient s'ils bénéficiaient eux aussi d'un environnement réglementaire favorable. Le manque d'efficacité dans la coordination de l'espace aérien entraîne des itinéraires particulièrement compliqués et des niveaux inutilement élevés de CO₂.

2.7.2 La multitude de processus de certification, aux résultats potentiellement divergents, entrave l'innovation et décourage les investissements en faveur de produits européens ou l'utilisation de ces nouveaux produits en Europe.

⁽⁵⁾ JO C 451 du 16.12.2014, p. 123.

⁽⁶⁾ JO C 230 du 14.7.2015, p. 17.

2.7.3 En l'absence d'une stratégie commune, on passe à côté de possibilités de garantir la croissance pour les compagnies aériennes européennes en dehors de l'UE et les États membres de l'UE resteront enclins à poursuivre leurs propres intérêts nationaux, même si l'UE pourrait retirer un avantage global supérieur à la somme des avantages individuels de chaque État.

2.7.4 Dans le contexte d'une économie mondialisée et d'un déplacement géopolitique de la croissance du trafic vers l'Asie, une Union fragmentée continuera à perdre de son poids et de son influence sur la scène internationale. Les normes européennes et les valeurs partagées par les citoyens, les entreprises et les États membres de l'UE perdraient de leur attrait en tant que normes internationales.

2.7.5 Le CESE félicite la Commission européenne d'avoir ouvert une **consultation publique** sur le «paquet aérien afin d'améliorer la compétitivité du secteur européen de l'aviation». Le large éventail de réactions renforcera la crédibilité et le poids de la proposition de communication relative au «paquet aérien».

3. La voie à suivre: une stratégie de l'aviation pour promouvoir les moteurs de compétitivité

Le CESE a identifié six facteurs qui déterminent le niveau de la compétitivité européenne. Une stratégie de l'UE devrait tirer le meilleur parti de ces facteurs pour garantir le succès de sa mise en œuvre.

3.1 Sécurité

3.1.1 Le pilier essentiel d'une stratégie durable de l'aviation de l'UE est la sécurité. Bien que l'aviation en général, et l'aviation européenne en particulier, soit de loin le mode de transport le plus sûr, il convient de se garder d'un excès de confiance.

3.1.2 Il est de la plus haute importance de renforcer le rôle et les ressources de l'AESA, en sa qualité d'agence centrale chargée de la gestion de la sécurité, de la certification des produits dans le domaine de l'aviation, et de la supervision des organisations concernées au niveau national. Dans ce contexte, il convient d'accroître la capacité de l'AESA à assurer la coordination avec toutes les parties intéressées, notamment dans le cadre des incidents liés à l'aéronautique, pour améliorer les normes de sécurité, par exemple en révisant les règles de sécurité, en soulignant le rôle de la formation, en évitant la surréglementation, et en promouvant la «culture juste».

3.1.3 Le professionnalisme et les compétences de l'AESA sont reconnus à l'échelle internationale; l'association est désormais devenue l'équivalent de la Federal Aviation Administration des États-Unis. La mise en œuvre de ce qu'on appelle les listes noires des compagnies aériennes et/ou des gouvernements de pays tiers non conformes revêt une importance capitale non seulement pour la sécurité de l'espace aérien européen et des passagers, mais aussi en tant que condition préalable du respect des normes internationales de sécurité les plus strictes. La stratégie de l'aviation devrait s'appuyer sur ces résultats. La Commission devrait également réexaminer les normes de travail et l'éventuel risque de dumping social [voir avis du CESE TEN/565 TEN/565 ⁽⁷⁾].

3.2 Durabilité

3.2.1 Un autre facteur déterminant de la viabilité de la stratégie de l'UE dans le domaine de l'aviation est sa capacité à garantir que l'aviation puisse fournir ses services de manière durable.

3.2.2 Les partenaires sociaux, les parties prenantes et les partenaires internationaux des secteurs public et privé doivent pouvoir se prévaloir d'une politique de l'aviation de l'UE qui soit crédible et fiable, et qui repose sur une stratégie cohérente et solide. La durabilité couvre donc des facteurs économiques mais aussi la capacité des concurrents individuels respectifs à réussir sur leurs propres marchés. Cependant, même le succès économique et commercial est un phénomène de courte durée dès lors que la stratégie pour l'aviation n'est pas durable d'un point de vue environnemental et social.

3.2.3 Relever les défis de la durabilité dans un contexte mondial, tout en reconnaissant également la nécessité de se conformer aux exigences, dispositions et structures spécifiques de l'UE, n'est possible que si une approche globale est poursuivie et si les acteurs de l'UE coordonnent leurs activités moyennant une vision commune des objectifs stratégiques.

⁽⁷⁾ Avis du CESE TEN/565 — Dumping social dans l'aviation civile (voir page 110 du présent Journal officiel).

3.2.4 La création du marché unique européen du transport aérien a entraîné une dynamique qui a rapidement influencé les changements structurels du marché tels que: acquisitions transfrontières, quasi-fusion de compagnies aériennes, création de holdings et investissements stratégiques dans les aéroports et les compagnies aériennes par des entreprises issues de pays tiers, ce qui influence également le rôle des institutions de l'UE. En conséquence, la Commission devrait revoir ses **modèles de gouvernance** actuels et élaborer des propositions afin de les adapter au cadre institutionnel et à la réalité du marché.

3.2.5 Dans le domaine de la gestion du trafic aérien, la relation entre le gestionnaire du déploiement et le gestionnaire de réseau devrait faire l'objet d'une révision. L'organe d'évaluation des performances doit intervenir sous la direction claire de la Commission.

3.3 *La compétitivité par l'innovation et la numérisation*

3.3.1 La numérisation est un moteur essentiel de l'innovation, du changement des attentes des passagers, de l'utilisation renforcée des drones, de la personnalisation et de l'innovation des produits. Il est essentiel que la Commission considère les effets positifs de la numérisation comme l'une des principales priorités de la stratégie pour l'aviation afin de promouvoir et de mettre en œuvre une politique des transports globale et intégrée.

3.3.2 Les compagnies aériennes et les aéroports ont développé des stratégies commerciales innovantes pour accéder à de nouvelles sources de recettes, renforcer l'efficacité opérationnelle et séparer puis regrouper leurs services afin de limiter l'uniformisation de leur produit et offrir des services personnalisés.

3.3.3 La stratégie de l'UE en matière d'aviation devrait s'appuyer sur ces évolutions pour garantir à l'UE un rôle de chef de file dans le domaine d'une innovation ainsi définie plus largement. L'utilisation de SESAR en tant qu'outil technologique devrait être encore renforcée afin de stimuler la compétitivité et de favoriser la croissance.

3.3.4 Les drones constituent, à l'heure actuelle, le défi le plus important par rapport à la nécessité d'innovation et aux limites de celle-ci. La prolifération des drones à usage privé, commercial et militaire pose plusieurs exigences, notamment en ce qui concerne la sécurité du trafic aérien, la sûreté, la vie privée et la législation en matière de certification et d'octroi de licences pour leur utilisation, pour ne citer que quelques exemples. Si le développement et l'utilisation de drones font l'objet d'une promotion appropriée, l'Europe peut jouer un rôle de chef de file (voir avis du CESE TEN/553).

3.3.5 Il convient en effet de promouvoir l'Europe en tant que plaque tournante mondiale écologique de l'aviation. De même, la recherche et le développement devraient améliorer la production de carburants écologiques pour le transport aérien dans l'UE.

3.4 *Dimension sociale*

- Conformément au programme de travail de la Commission pour 2015, la création d'emplois dans l'économie de l'UE, y compris dans le secteur de l'aviation, devrait être une priorité. Les emplois existants et les nouveaux emplois devraient respecter les meilleurs standards normatifs européens.
- Le succès de l'aviation européenne dépend des compétences et des qualifications de son personnel. Par conséquent, des mesures devraient être prises pour améliorer l'attrait de ce secteur et empêcher une main-d'œuvre qualifiée de le quitter ou de rechercher un emploi dans d'autres parties du monde («fuite des cerveaux»).
- Le comité de dialogue social sectoriel de l'aviation civile de l'Union, qui représente tant les employeurs que les salariés du secteur, devra être consulté sur les initiatives prises par les institutions de l'Union concernant ce secteur. Cela permettra de garantir que la voix des partenaires sociaux soit entendue et augmentera la probabilité de leur adhésion.
- Tout accord dans le domaine de la politique extérieure de l'UE en matière d'aviation devrait s'efforcer de garantir le respect des principes de l'OIT et de chercher des moyens mutuellement acceptables de garantir l'adhésion (voir avis du CESE TEN/500).

3.5 *Excellence opérationnelle*

3.5.1 Le succès de la stratégie de l'UE dans le domaine de l'aviation peut être évalué par la mesure dans laquelle les parties prenantes des secteurs public et privé sont encouragées à obtenir les meilleurs résultats possible. Plus grand sera l'écart entre *statu quo* et excellence opérationnelle optimale, moins l'aviation européenne sera compétitive sur le plan international. Ce principe s'applique à la gestion de l'espace aérien, à l'efficacité des aéroports et des compagnies aériennes, et à une coopération interinstitutionnelle sans discontinuité en Europe.

3.5.2 Les indicateurs de performance clés font apparaître des niveaux de performance sous-optimaux, en raison de la disparité des approches nationales adoptées, ce qui contribue à la fragmentation du marché unique européen du transport aérien. Un équilibre est nécessaire entre les intérêts nationaux juridiques et politiques légitimes et la capacité des parties intéressées à atteindre l'excellence opérationnelle optimale.

3.5.3 «Nous devons nous mettre au travail». Un ciel unique européen fonctionnel et efficace est une condition sine qua non de la compétitivité durable du secteur européen de l'aviation. La résolution du problème de saturation des capacités aéroportuaires doit être partie intégrante de cette condition.

3.5.4 La politique de l'UE en matière d'aviation ne peut se limiter à l'espace aérien de l'Union. De par sa nature, le secteur de l'aviation de l'UE concerne **l'ensemble de la région géographique de l'Europe**. Les gouvernements européens d'États non membres de l'UE et les parties prenantes devraient dès lors être considérés comme des partenaires naturels de l'UE qui, sous l'impulsion de la Commission, seront consultés et pris en compte dans la politique générale de l'UE en matière d'aviation. La poursuite du développement de la base de données et de l'expérience d'Eurocontrol en gestion centrale des flux est un exemple remarquable de l'établissement de passerelles entre les outils de gestion de la navigation aérienne des États membres de l'UE et ceux des autres nations européennes.

3.5.5 Le principe du contrôle unique de sûreté, qui devrait être mis en œuvre dans l'UE, doit également être envisagé par rapport aux pays tiers. La reconnaissance mutuelle des normes devrait également être possible avec les pays tiers partageant le même point de vue, ce qui contribuerait à instaurer un système de sécurité équilibré à l'échelle de la planète, dans le cadre duquel tous les efforts seraient dirigés vers la véritable menace⁽⁸⁾.

3.6 *Connectivité*

3.6.1 Le secteur de l'aviation a évolué pour devenir un réseau de valeur de l'aviation, dont les entreprises sont interconnectées pour créer conjointement de la valeur. Le marché unique de l'aviation a facilité la croissance de compagnies aériennes et de groupes aériens paneuropéens hautement efficaces. De même, des transporteurs de niche se développent désormais. Le succès durable des compagnies aériennes «de la prochaine génération» et des autres compagnies aériennes reposant sur des modèles économiques différents dépend dans tous les cas d'un réseau de fournisseurs efficaces et axés sur le marché.

3.6.2 Un tel réseau interdépendant de compagnies aériennes, d'aéroports, d'entreprises d'assistance au sol, d'organismes de gestion du trafic aérien, etc., génère non seulement des emplois en tant que secteur, mais aussi pour les régions et les communautés que cette industrie relie. Plus le degré de connexions est élevé, plus ces connexions sont importantes pour la région ou la communauté concernée, en raison de leur attrait pour le tourisme et le commerce, et plus grande est la valeur de la connectivité pour l'économie.

3.6.3 Une aviation efficace favorise donc la croissance économique. Pour connaître la réussite, la stratégie de l'UE dans le domaine de l'aviation devrait donc s'efforcer d'améliorer la croissance économique grâce à une réduction des coûts externes ayant une incidence sur l'activité du secteur dans l'UE et en offrant des possibilités de croissance dans le secteur de l'aviation à l'échelle internationale.

3.7 *Aviation internationale*

3.7.1 Le transport aérien est l'un des rares secteurs de services à être en concurrence au niveau non pas local mais mondial. Par conséquent, les coûts de production, le soutien politique disponible et les fonds octroyés aux compagnies aériennes des pays tiers, mais refusés aux transporteurs de l'UE, ont une incidence sur la compétitivité de l'Europe.

⁽⁸⁾ JO C 100 du 30.4.2009, p. 39.

3.7.2 L'UE dispose d'atouts incomparables au niveau mondial. En dépit et en raison de son hétérogénéité, elle a mis en place des mécanismes de résolution des conflits, des systèmes d'approbation des aides d'État, un dialogue social et des normes de sécurité, qui, avec d'autres normes, constituent un ensemble de valeurs partagées par les plus de 500 millions de citoyens et les entreprises de l'une des régions économiques du monde les plus puissantes, stables et influentes. L'accès à ce marché constitue une option très attrayante pour les entreprises des pays tiers.

3.7.3 La stratégie de l'UE dans le domaine de l'aviation devrait reposer sur ces normes et s'employer, dans le cadre de négociations concertées et coordonnées, à obtenir leur acceptation par les pays tiers. L'UE a déjà établi un accord UE — États-Unis dans le domaine de l'aviation qui fonctionne. Celui-ci prévoit des dispositions qui permettent aux deux parties d'étendre le consensus sur le renforcement, la mise en œuvre conjointe, et même l'extension de ces normes aux pays tiers. Une politique globale et intégrée de l'aviation devrait dès lors s'efforcer d'utiliser les instruments existants, tels que le comité mixte UE-USA, comme moyen d'aboutir à une vision commune avec d'autres États à travers le monde partageant également l'idée selon laquelle l'aviation durable dépend du respect de valeurs fondamentales. L'UE et les États-Unis pourraient assumer un rôle de chef de file dans l'établissement de normes mondiales (y compris le système SESAR/NextGen).

3.7.4 En particulier dans le domaine des relations extérieures, il ne suffit pas de garantir que tous les États membres et toutes les parties prenantes du secteur privé puissent être associés aux différentes phases de toutes les discussions. Il est essentiel de veiller à ce que soient consultés et associés en particulier les acteurs présentant des intérêts spécifiques sur certains marchés régionaux, mondiaux ou sectoriels, de manière à garantir l'adhésion continue à une politique globale et intégrée dans le domaine de l'aviation. Le secteur de l'aviation ne peut favoriser la croissance économique que si la direction générale (DG) Mobilité et transports est pleinement soutenue par d'autres directions, telles que les DG Politique régionale et urbaine, DG Commerce et DG Concurrence.

3.7.5 Dans une économie mondialisée, les dispositions en matière de propriété et de contrôle doivent assurément être soigneusement réexaminées et révisées. La stratégie de l'UE en matière d'aviation, pleinement tournée vers l'avenir, devrait envisager de codifier les principes de concurrence loyale de l'UE, en exerçant un effet de levier sur l'acceptation de ces normes par les transporteurs issus d'États non membres de l'UE, en tant que moyen d'assurer une concurrence loyale sur les marchés libéralisés. Afin de permettre une meilleure compréhension, le CESE préconise que la Commission envisage différentes options de modification éventuelle des exigences actuelles en matière de propriété et de contrôle, et ce séparément. Les propositions devraient s'appuyer sur de nouveaux travaux de recherche et d'analyse.

Bruxelles, le 17 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur «Le marché intérieur du transport routier international de marchandises: dumping social et cabotage»

(avis exploratoire)

(2016/C 013/26)

Rapporteurs: MM. Stefan BACK et Raymond HENCKS

Le 6 juillet 2015, la présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen (CESE) sur:

«Le marché intérieur du transport routier international de marchandises: dumping social et cabotage»

(avis exploratoire).

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 31 août 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 17 septembre 2015), le Comité a adopté le présent avis par 170 voix pour, 3 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE réitère son soutien à l'objectif de la Commission Juncker de lutter contre le dumping social, comme il l'a exprimé dans son avis de 2015 sur la «Feuille de route vers un espace unique de transport européen» ainsi que dans sa demande invitant la Commission à proposer des mesures préventives ⁽¹⁾.

1.2. Le CESE prend acte avec satisfaction du soutien de la présidence luxembourgeoise du Conseil aux initiatives de la Commission visant à lutter contre toute forme de dumping social, telle que celle en matière de travail non déclaré ⁽²⁾.

1.3. Le CESE regrette que la notion de dumping social, si largement utilisée, ne soit pas définie. Aux fins du présent avis, le CESE considère comme étant du dumping social les pratiques visant à contourner les réglementations sociales ou relatives à l'accès au marché (entreprises «boîtes aux lettres»), ou les pratiques en violation avec celles-ci, afin d'acquérir un avantage concurrentiel. Le présent avis se concentrera sur les moyens de faire face à ce type d'action.

1.4. Le CESE se félicite de l'intention de la Commission:

- de simplifier et de clarifier les règlements de l'Union européenne sur l'accès à la profession de transporteur par route et l'accès au marché du transport international de marchandises par route, notamment en ce qui concerne le cabotage, afin d'en faciliter la mise en œuvre,
- de renforcer les critères d'établissement afin d'éviter l'usage abusif de sociétés «boîtes aux lettres»,
- d'élaborer un paquet «Mobilité des travailleurs» afin de faciliter la libre circulation des travailleurs et d'améliorer la capacité des États membres à lutter contre le dumping social, la fraude et les abus en matière de détachement de travailleurs et d'accès aux prestations sociales.

1.5. Le CESE réitère son appui à la proposition de la Commission relative à une plate-forme européenne pour renforcer la coopération visant à prévenir et à décourager le travail non déclaré, et invite le Parlement européen et le Conseil à adopter cette proposition rapidement ⁽³⁾.

⁽¹⁾ JO C 291 du 4.9.2015, p. 14.

⁽²⁾ Programme de la présidence luxembourgeoise, p. 13.

⁽³⁾ JO C 458 du 19.12.2014, p. 43.

1.6. Le CESE estime qu'il est urgent de prévoir une action au niveau de l'Union européenne pour éviter le risque d'une fragmentation du marché intérieur des transports par route du fait de mesures nationales unilatérales de lutte contre le dumping social. Une action efficace de l'Union peut créer des conditions favorables à la poursuite de l'ouverture du marché⁽⁴⁾.

1.7. Le CESE demande aux États membres et à la Commission, qui sont les principaux responsables de l'exécution des législations sociale et en matière de transport routier, d'accorder la priorité aux éléments suivants:

- garantir une coopération pleine et entière entre les autorités de surveillance du travail et des transports par route dans les États membres de l'Union européenne,
- consolider les données des registres électroniques nationaux des entreprises de transport par route [visés à l'article 16 du règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil⁽⁵⁾] avec celles des registres du travail et des registres sociaux des chauffeurs professionnels, afin d'améliorer l'application transfrontière de la législation et de lutter contre les abus ou la fraude,
- mettre d'urgence en œuvre l'interconnexion des registres nationaux, à l'aide du registre européen des entreprises de transport routier (ERRU), qui aurait dû être en place en décembre 2012, afin d'améliorer l'application transfrontière et la coopération entre les États membres; l'utilisation du système d'information du marché intérieur (IMI) pourrait être envisagée à cette fin⁽⁶⁾,
- mettre pleinement en œuvre, dans le secteur du transport routier, les minima obligatoires imposés par le règlement (CE) n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil⁽⁷⁾ (règlement Rome I) et la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil⁽⁸⁾ concernant le détachement de travailleurs, ainsi que la directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil⁽⁹⁾ relative à l'exécution de cette directive. Le CESE souligne l'intention de la Commission d'analyser les directives 96/71/CE et 2014/67/UE pour savoir si des orientations ou d'autres mesures sont nécessaires pour faciliter leur mise en œuvre efficace et juridiquement sûre dans le secteur du transport routier.

1.8. Le CESE souligne qu'un contrôle de conformité renforcé ne doit pas être synonyme d'exigences disproportionnées entravant une concurrence normale entre les entreprises de transport européennes et la réalisation du marché intérieur dans le secteur du transport routier.

1.9. Le CESE rappelle également que, lorsqu'elle propose une simplification des dispositions relatives à l'accès au marché, y compris le cabotage, la Commission pourrait envisager la possibilité d'aligner les règles en matière de transport routier de marchandises sur celles qui sont applicables à la prestation temporaire de services en général, en tenant compte de la spécificité du secteur des transports. La simplification des règles d'accès au marché fournirait une base pour une application plus cohérente et une culture accrue du respect des règles, ce qui limiterait les possibilités de dumping social. La simplification devrait être étroitement liée à une mise en œuvre rigoureuse des mesures arrêtées pour éviter le dumping social.

1.10. Le CESE invite la Commission et les États membres à encourager l'échange d'informations et les meilleures pratiques concernant l'application efficace de la réglementation, pour lutter contre les abus et le dumping social. À cette fin, une conférence de haut niveau de l'Union européenne sera organisée pour présenter et mettre en commun les bonnes pratiques.

1.11. Le CESE demande à la Commission d'inviter les États membres à lancer des projets destinés à encourager et à stimuler les entreprises respectueuses de la réglementation, grâce à des systèmes opérationnels et efficaces de classification par niveau de risque.

⁽⁴⁾ Le CESE fait référence, dans ce contexte, à l'évaluation contenue dans le rapport de la Commission de 2014 sur «L'état du marché du transport routier dans l'Union européenne» [COM(2014) 222 final].

⁽⁵⁾ JO L 300 du 14.11.2009, p. 51.

⁽⁶⁾ Règlement (UE) n° 1024/2012 du Parlement européen et du Conseil (JO L 316 du 14.11.2012, p. 1).

⁽⁷⁾ JO L 177 du 4.7.2008, p. 6.

⁽⁸⁾ JO L 18 du 21.1.1997, p. 1.

⁽⁹⁾ JO L 159 du 28.5.2014, p. 11.

2. État des lieux du secteur et du marché

2.1. Le transport de marchandises par route est le moteur de l'économie européenne. Il intervient à concurrence de 73 % du transport terrestre de marchandises. Le fret représente près de 2 % du produit intérieur brut (PIB) européen. La part du transport international a légèrement augmenté entre 2004 et 2012, passant de 30 à 33 %. Le nombre des opérations de cabotage a augmenté de 50 %, mais leur part de marché reste faible (5 % seulement). De 2005 à 2012, les activités nationales de transport de marchandises ont diminué de 9,1 %, tandis que le «trafic tiers» a constitué le segment du marché du transport des marchandises enregistrant la croissance la plus rapide: plus de 80 % entre 2004 et 2012 ⁽¹⁰⁾.

2.2. Pour la seule année 2013, les opérations de cabotage ont augmenté de 20 %. L'Europe occidentale concentre la plus grande part, en pourcentage, des activités de cabotage. Ainsi, 86 % de l'ensemble du cabotage a lieu en Belgique, en Allemagne, en France, en Italie, en Suède et au Royaume-Uni ⁽¹¹⁾. Selon une étude ⁽¹²⁾ réalisée pour la Commission, la majorité du transport national est le fait de transporteurs routiers établis dans l'État membre concerné.

2.3. Un rapport de la Commission européenne sur l'état du marché, publié en 2014, affirme que, dans l'ensemble, les salaires, le niveau absolu des coûts salariaux et les autres éléments liés à la rémunération opèrent une convergence dans l'ensemble de l'Union européenne ⁽¹³⁾. Les divergences persistantes sont censées correspondre à la différence générale dans les niveaux de rémunération entre l'EU-12 (EU-13) et l'EU-15 (par «EU-15», on entend les États membres qui ont adhéré à l'Union avant 2004 et par «EU-12» ou «EU-13», les États membres qui ont rejoint l'Union en 2004 et plus tard).

2.4. Ces différences doivent être considérées dans le contexte spécifique du secteur du transport routier de marchandises, caractérisé par une forte mobilité de la main-d'œuvre et par une forte activité transfrontière. Si ces écarts salariaux sont inévitables sur l'ensemble du marché intérieur, lorsqu'ils sont utilisés de façon à contourner la loi ou en contradiction avec celle-ci, ils peuvent avoir un effet sur les conditions de la concurrence dans le secteur et sur la situation des chauffeurs, comme indiqué dans la partie suivante ⁽¹⁴⁾.

2.5. Il est reconnu que le secteur du transport routier de marchandises est confronté à d'autres défis encore. Non content de pâtir du manque de conducteurs qualifiés, le secteur reste peu attrayant pour les jeunes et les femmes, principalement en raison des mauvaises conditions de travail, des faibles rémunérations et du manque de perspectives de carrière, ainsi que de l'équilibre médiocre entre vie professionnelle et vie privée ⁽¹⁵⁾. S'il est vrai que le présent avis porte spécifiquement sur la nécessité de lutter contre le dumping social dans le secteur, il est reconnu que des progrès s'agissant de relever les défis susmentionnés sont également susceptibles de contribuer de façon positive à atténuer le dumping social.

3. Règles de l'Union européenne applicables au secteur du transport routier de marchandises

3.1. La législation et la jurisprudence de l'Union européenne citées ci-après sont particulièrement pertinentes pour le présent avis:

a) accès à la profession et accès au marché:

- règlement (CE) n° 1071/2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route,
- règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁶⁾ établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route;

⁽¹⁰⁾ «Les conditions d'emploi dans le secteur du transport international de marchandises par route», étude réalisée pour la commission «Emploi» du Parlement européen, 2015.

⁽¹¹⁾ Voir note 6.

⁽¹²⁾ «Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union» (Collecte et analyse de données sur la structure du secteur du transport routier de marchandises dans l'Union européenne), AECOM, 2014 (en anglais uniquement).

⁽¹³⁾ Rapport de la Commission européenne sur «L'état du marché du transport routier dans l'Union européenne» [COM(2014) 222 final].

⁽¹⁴⁾ Rapport de la Commission européenne sur «L'état du marché du transport routier dans l'Union européenne» [COM(2014) 222 final], point 3.2.

⁽¹⁵⁾ Voir note 8.

⁽¹⁶⁾ JO L 300 du 14.11.2009, p. 72.

b) législation sociale spécifique au transport par route:

- directive 2002/15/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁷⁾ relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier,
- règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁸⁾ établissant les règles concernant les durées de conduite, les pauses et les temps de repos dans le secteur du transport routier;

c) autre législation pertinente de l'Union (sociale, etc.) applicable à tous les secteurs d'activité:

- règlement (CE) n° 593/2008 (règlement Rome I) sur la loi applicable aux obligations contractuelles,
- arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'affaire Koelzsch (15 mars 2011) et l'affaire Voogsgeerd (15 décembre 2011) clarifiant l'application du règlement Rome I à la situation spécifique du secteur du transport routier,
- règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁹⁾ portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du précédent,
- directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services,
- directive 2014/67/UE relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

3.2. La directive concernant le détachement de travailleurs et sa directive d'exécution s'appliquent chaque fois que sont réunies toutes les conditions qu'énonce la première desdites directives. Partant, les directives ne s'appliquent qu'à l'exécution temporaire du contrat de travail en dehors de l'État dans lequel le chauffeur travaille habituellement. Le cas échéant, la directive sur le détachement des travailleurs accorde le salaire minimal et certaines autres dispositions sociales de l'État membre dans lequel le travail est accompli. Dans les autres cas, la loi applicable sera régie par le contrat et le règlement Rome I sur la loi applicable aux contrats [règlement (CE) n° 593/2008]. Le règlement Rome I accorde la préférence aux règles obligatoires en matière d'emploi, applicables dans le pays dans lequel ou à partir duquel le travail est habituellement accompli, indépendamment du pays de base du travailleur ou de la législation choisie dans le contrat de travail. Il est fait référence aux décisions de la Cour de justice déjà citées au point 3.1.

3.3. Dans plusieurs cas de figure, il sera difficile de démontrer que le règlement Rome I ou la directive concernant le détachement des travailleurs octroie la priorité à des dispositions autres que la législation du lieu d'origine ou la législation choisie dans le contrat de travail. Lors de la décision relative à la législation applicable, les organes exécutifs considéreront alors tous les éléments pertinents, y compris l'exigence d'un lien réel avec l'État membre d'origine pour que la législation de celui-ci soit applicable.

3.4. Le CESE fait observer que la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs a été appliquée de manières différentes pour ce qui est du secteur du transport routier. Il est dès lors important d'examiner la mise en œuvre de cette directive et de la directive d'exécution 2014/67/UE dans le cadre du train de mesures prévu sur la mobilité des travailleurs, pour en garantir une application cohérente et effective.

3.5. Comme cela a déjà été souligné en particulier, les règles sur l'accès au marché dans le secteur du transport routier, y compris le cabotage, sont ambiguës et complexes, et sont interprétées et mises en œuvre différemment dans différents États membres. Cette situation est source d'incertitude juridique pour toutes les parties concernées et rend difficiles les contrôles de conformité.

⁽¹⁷⁾ JO L 80 du 23.3.2002, p. 35.

⁽¹⁸⁾ JO L 102 du 11.4.2006, p. 1.

⁽¹⁹⁾ JO L 166 du 30.4.2004, p. 1.

3.6. Les problèmes de mise en œuvre susmentionnés, ainsi qu'une volonté de s'occuper d'urgence de la question du dumping social, ont conduit à une situation dans laquelle un certain nombre d'États membres ont adopté une législation nationale pour traiter le problème des salaires et des normes sociales. De telles mesures ont déjà entraîné des problèmes en ce qui concerne le bon fonctionnement du marché intérieur. Cela a par exemple été le cas de réglementations nationales sur les salaires minimaux et la durée des temps de conduite et de repos⁽²⁰⁾.

4. Le problème et ceux qu'il touche

4.1. Le présent avis exploratoire porte sur le dumping social et le cabotage dans le transport routier de marchandises. Pour les transporteurs d'Europe occidentale, la main-d'œuvre constitue de loin la plus grande partie de leurs coûts de fonctionnement. En revanche, pour les opérateurs établis en Europe centrale et orientale, c'est le carburant qui représente les coûts moyens les plus élevés. Une structure de coûts différente peut également permettre davantage d'investissements. Dans ce contexte, certains transporteurs routiers de marchandises de l'EU-15 sont défavorisés par rapport à leurs concurrents et tentent d'utiliser de la main-d'œuvre bon marché. Des transporteurs routiers de l'EU-15 ainsi que de l'EU-13 le font parfois au moyen de systèmes contournant, voire enfreignant, la législation européenne ou nationale [à savoir le règlement (CE) n° 1071/2009, la directive 96/71/CE, des systèmes de sociétés-écrans, etc.]. Les lacunes de la législation et le caractère mobile des activités de transport peuvent compliquer la détection des systèmes illégaux. Comme indiqué au point 4.6 ci-dessous, les coûts de main-d'œuvre peuvent également être réduits de façon parfaitement légale. Quoi qu'il en soit, le recours à une main d'œuvre bon marché sera souvent, en tout état de cause, à l'origine de tensions.

4.2. Les **parties affectées par les pratiques de dumping social** sont, en particulier, les entreprises de transport de marchandises par route qui ne recourent pas à de telles pratiques, et les chauffeurs professionnels, à tout le moins dans l'EU-15. Par ailleurs, les acteurs sérieux voient également leur image écornée et sont exposés aux effets négatifs de ces mesures unilatérales telles qu'évoquées au point 3.6 ci-dessus. C'est la raison pour laquelle la Commission européenne prévoit de présenter des propositions politiques en 2016, dans le but de lutter contre le problème du dumping social dans le secteur du transport routier. Toutefois, sans une analyse sérieuse et approfondie du marché du transport de marchandises par route, on peut difficilement s'attendre à une proposition pertinente. Des données existent déjà au niveau national, grâce aux registres électroniques nationaux (REN) des entreprises de transport routier. Au niveau de l'Union, les données auraient, en règle générale, dû être disponibles grâce au registre européen des entreprises de transport routier (ERRU), qui aurait dû connecter les REN entre eux et faciliter l'échange de données sur l'honorabilité des entreprises pour décembre 2012, comme prévu dans le règlement (CE) n° 1071/2009. L'ERRU n'a toujours pas été mis en œuvre. Le CESE déplore cette situation et considère que cette lacune a des effets négatifs sur le contrôle du respect des règles.

4.3. En ce qui concerne les **chauffeurs professionnels**, les pratiques illégales concernent principalement:

- le salaire: si la rémunération selon le pays de base du chauffeur (principe du «pays d'origine») est parfaitement normale et acceptable lorsque les conditions légales sont réunies, il existe des cas, notamment dans le cabotage, où ce principe est utilisé abusivement, en contradiction avec les dispositions impératives de la directive concernant le détachement des travailleurs ou du règlement Rome I,
- les conditions de travail: planification inappropriée des trajets des chauffeurs, ce qui entraîne des durées de conduite excessives; rémunération des heures de conduite uniquement et non pas des heures de travail consacrées aux activités telles que le chargement et le déchargement,
- la sécurité sociale: le non-paiement des cotisations de sécurité sociale à charge de l'employeur, ce qui exerce une influence déterminante sur les droits et les avantages des chauffeurs et des membres de leur famille,
- les prestations de santé: la société facture au chauffeur les cotisations à l'assurance maladie et/ou les soins médicaux, etc.

4.4. Un certain nombre d'entreprises ont mis au point des régimes d'emploi complexes et ambigus, en tirant parti de la nature transfrontière et de la mobilité élevée du secteur, en ayant recours à des agences, des sociétés de mise à disposition de main-d'œuvre ou des sociétés fictives (système de la «boîte aux lettres»), établies dans les États membres où prévalent une faible protection et des normes professionnelles et sociales peu sévères. En fonction des circonstances, ces arrangements peuvent se situer à la limite de la légalité ou être illégaux, en particulier lorsque les liens du contrat de travail avec un pays à bas salaires et un faible niveau de normes sociales sont fictifs.

⁽²⁰⁾ Communiqué de presse de la Commission du 19 mai 2015 et article paru dans le *Financial Times* du 19 mai 2015 intitulé «Protests from Road haulage industry forces Brussels to act» (Les protestations de l'industrie du transport routier de marchandises forcent Bruxelles à agir). Voir également la lettre d'information de la DG MOVE (n° 183 du 12 septembre 2014) et les réponses de la Commission aux questions du Parlement européen E-006597-14 et E-007161-14.

4.5. Les régimes d'emploi complexes dans le domaine des transports par route rendent plus difficile de retrouver la trace de l'entreprise et d'engager sa responsabilité, par exemple dans le cas de plaintes pour non-paiement de salaire ou de la sécurité sociale. Inversement, ces pratiques d'emploi déloyales font qu'il est beaucoup plus difficile pour les chauffeurs non résidents — sans parler des chauffeurs de pays tiers — de comprendre, de gérer et de faire valoir leurs droits et avantages

4.6. Parmi les pratiques qui peuvent être en violation avec le droit, on trouve les exemples suivants:

- le fait d'opérer à l'aide d'une société «boîte aux lettres»; cette pratique est interdite depuis 2011 à la suite de l'adoption et de l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 1071/2009, qui prévoit que le droit d'établir une entreprise dans un État membre n'est octroyé et maintenu que si l'entreprise «est établie de façon stable et effective»,
- le fait d'appliquer la rémunération et les conditions de l'État d'origine professionnelle, et non les dispositions impératives de l'État dans lequel ou depuis lequel le chauffeur exerce habituellement l'activité, lorsqu'elles sont en violation de la directive concernant le détachement des travailleurs et du règlement Rome I (assorti de l'arrêt de la CJUE dans l'affaire Koelzsch), comme expliqué dans la partie 3 ci-dessus,
- le fait d'octroyer une rémunération au kilomètre, ce qui est en violation du règlement (CE) n° 561/2006, qui interdit ce type de paiement dans la mesure où il représente un risque pour la sécurité routière,
- le fait de vivre pendant des mois dans et à proximité du camion, moyennant un accès limité ou inexistant à des installations sanitaires, des repas chauds, etc., en violation de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dont l'article 31 dispose que «tout travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité».

Il est clair qu'il existera également des situations dans lesquelles les coûts peuvent être réduits de manière parfaitement légale, par exemple en établissant une filiale ou en utilisant une entreprise indépendante de fourniture de main-d'œuvre.

4.7. Le cabotage est défini comme le transport national de marchandises, effectué par des transporteurs non résidents, sur une base temporaire, dans un État membre d'accueil. Le terme «temporaire» est défini par le règlement (CE) n° 1072/2009 en tant que trois transports de cabotage dans un délai ne dépassant pas sept jours suivant un trajet international vers le pays d'accueil. L'exécution et le contrôle du cabotage sont difficiles, parce que le règlement sur l'accès au marché n'en rend pas l'exécution simple. Il empêche les autorités d'exécution de demander des documents supplémentaires afin de vérifier le respect des règles de cabotage. En outre, ces règles elles-mêmes ne sont pas claires sur un certain nombre de points, et sont interprétées de différentes manières dans les différents États membres. Cela est par exemple le cas en ce qui concerne la définition de la notion de trajet. Cela a conduit à un faible taux de contrôle, tant sur la route que dans les locaux des sociétés.

4.8. Le CESE est d'avis qu'une structure de coûts différente dans l'EU-13 va attirer les entreprises. Ce n'est pas en soi un problème du point de vue du marché intérieur. Toutefois, il convient de relever que, dans la mesure où les activités considérées comme établies dans l'EU-13 le sont en réalité sous la forme de sociétés «boîtes aux lettres» n'ayant pas de réelle activité dans l'EU-13, un cas de dumping social peut être soupçonné. En 2013, alors que la Commission européenne prévoyait de libéraliser les règles en matière de cabotage, les partenaires sociaux européens du secteur du transport routier, la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) et l'Union internationale des transports routiers (IRU) ont fait valoir que le marché n'était pas prêt pour une ouverture totale des activités nationales de transport de marchandises par route à la concurrence, précisément en raison des disparités sociales et fiscales au sein de l'Union européenne⁽²¹⁾. L'IRU et l'ETF ont appelé à ne pas modifier les règles, mais, en revanche, à les appliquer plus efficacement.

4.9. Le CESE attire également l'attention sur la nécessité de veiller à ce que les chauffeurs de pays tiers employés par les entreprises de l'Union européenne soient recrutés dans le plein respect des règles applicables en matière d'immigration, bénéficient de conditions de travail respectant les dispositions légales impératives et disposent d'un certificat d'aptitude professionnelle en tant que chauffeur, comme l'exige la législation de l'Union.

⁽²¹⁾ «Proposition des partenaires sociaux du secteur pour une série de mesures politiques lors de la prochaine révision du règlement (CE) n° 1071/2009 sur l'accès à la profession et du règlement (CE) n° 1072/2009 concernant l'accès au marché du transport international de marchandises par route», 2013.

4.10. C'est dans ce contexte qu'il convient d'envisager l'attention toute particulière que porte actuellement la Commission au dumping social, comme indiqué dans les priorités politiques du président Juncker et le programme de travail 2015, et comme exprimé par le Conseil, par exemple, dans le cadre du programme de la présidence luxembourgeoise du Conseil.

Outre la proposition à l'examen d'une plate-forme de lutte contre le travail non déclaré et le dumping social, la Commission a annoncé deux initiatives importantes:

- une révision de la législation sur le transport routier, afin de clarifier les règles sur les établissements et le cabotage, et pour faciliter les contrôles,
- un train de mesures sur la mobilité du travail, pour prévenir les abus et le contournement de la loi.

Remporter le succès sur ces points est essentiel pour éviter la fragmentation du marché intérieur des transports du fait des mesures d'exécution nationales et pour créer les conditions d'une plus grande ouverture du marché dans ce secteur.

4.11. Le CESE propose la possibilité de simplifier les règles d'accès au marché du cabotage en introduisant une règle semblable à celle qui s'applique en ce qui concerne la fourniture de services transfrontières en général. Cela signifie clairement l'établissement d'un lien entre le droit de fournir des services de cabotage à leur caractère temporaire. Cette option permettrait d'éviter l'accumulation sans fin et systématique de périodes de cabotage de sept jours, comme cela semble possible actuellement, et déterminerait plus clairement les cas où une obligation s'impose de créer un établissement dans le pays d'accueil. Elle permettrait également d'éviter les divergences actuelles en ce qui concerne l'interprétation des dispositions, assez détaillées mais manquant de clarté, des réglementations en vigueur.

Bruxelles, le 17 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur les thèmes «Améliorer le fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne» et «Évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne»

(2016/C 013/27)

Rapporteur: M. Luca JAHIER

Corapporteur: M. José Isaiás RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO

Le 19 mai 2015, le Parlement européen a décidé, conformément à l'article 304, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur les thèmes:

«Améliorer le fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne»

et

«Évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne».

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre 2015), le Comité économique et social européen (CESE) a adopté le présent avis par 185 voix pour, 4 voix contre et 4 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le présent avis est élaboré à la demande du Parlement européen dans le contexte de la préparation de deux rapports d'initiative par la commission des affaires constitutionnelles, intitulés respectivement «Améliorer le fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne» (rapporteurs: M^{me} BRESSO et M. BROK) et «Évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne» (rapporteur: M. VERHOFSTADT).

1.2 Le CESE se félicite de l'initiative du Parlement européen. Elle devrait apporter une contribution non négligeable à la relance du débat sur l'avenir de l'Union européenne. Le CESE a déjà adopté plusieurs avis sur ces thèmes et entend continuer à apporter sa contribution aux travaux du Parlement européen.

1.3 Le CESE est le représentant institutionnel de la société civile organisée⁽¹⁾ au niveau européen et ses membres «exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de l'Union»⁽²⁾. En sa qualité d'organe consultatif des institutions européennes, le CESE a, depuis sa création, veillé à ce que les organisations représentatives de la société civile européenne participent de manière effective, cohérente et étendue à l'élaboration des politiques et au processus décisionnel de l'Union européenne. Il contribue dès lors à garantir que les décisions soient prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens⁽³⁾, et concourt ainsi à la mise en œuvre des principes de subsidiarité et de proportionnalité qui régissent l'utilisation qui est faite des compétences de l'Union⁽⁴⁾.

2. L'Europe se trouve à un tournant: une opportunité à saisir

2.1 Près de six ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement européen pose la question de savoir si l'Union européenne est à même de surmonter les défis qui se posent à elle en utilisant toutes les possibilités offertes par les dispositions existantes du traité de Lisbonne, ou s'il s'impose de réexaminer certains domaines politiques ainsi que la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne.

⁽¹⁾ La société civile organisée peut être définie comme l'ensemble de toutes les structures organisationnelles dont les membres servent l'intérêt général par le biais d'un processus démocratique basé sur le discours et le consensus, et jouent le rôle de médiateurs entre les pouvoirs publics et les citoyens.

Voir les avis sur «Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne», du 22 septembre 1999 (JO C 329 du 17.11.1999, p. 30), et sur «La société civile organisée et la gouvernance européenne — contribution du Comité à l'élaboration du Livre blanc», du 25 avril 2001 (JO C 193 du 10.7.2001, p. 117).

⁽²⁾ Voir l'article 300, paragraphe 4, du TFUE.

⁽³⁾ Voir l'article 1^{er} du traité sur l'Union européenne (TUE).

⁽⁴⁾ Voir l'article 5, paragraphe 1, du TUE.

2.2 La crise qui s'est déclenchée en 2008 a révélé des insuffisances graves dans l'architecture de la zone euro et la structure institutionnelle de l'Union européenne, ce qui a impulsé l'adoption rapide de mesures d'adaptation et d'innovation. Ces changements ont mis en évidence la résilience des institutions européennes et leur capacité à surmonter la menace d'un éclatement général de la zone euro. Cette situation a par ailleurs débouché sur la mise en place de mécanismes de solidarité et d'assistance inédits dans l'histoire de l'Union. Il n'en reste pas moins que l'Union européenne doit renouer avec un niveau suffisant de croissance afin d'améliorer l'environnement des entreprises, de préserver l'emploi et de réduire le chômage, les inégalités sociales et le développement asymétrique entre les États membres et les régions. À ce jour, les mesures de soutien de la croissance ont été insuffisantes pour atteindre ces objectifs.

2.3 Les problèmes économiques ont toutefois conduit à une concentration des initiatives économiques et budgétaires urgentes visant à faire face à la gravité de la crise économique et financière. Ces mesures ont suscité de grandes inquiétudes quant à leur contrôle démocratique et leur impact social, éléments qui n'ont pas suffisamment été pris en considération. Fondamentalement, la réponse apportée à la crise a suscité des préoccupations quant à la transparence, la responsabilité et la viabilité du processus décisionnel européen, en raison notamment du recours répété à la méthode intergouvernementale.

2.4 Pendant la crise, une grande majorité des États membres de l'Union européenne a signé des traités intergouvernementaux, qui sont des instruments juridiques conclus en dehors des procédures des traités européens. Il s'agit en l'occurrence du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) et du traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES). Ces traités ont été mis en œuvre sans qu'il n'y ait eu de véritable débat public ou transparent. Une telle approche intergouvernementale, incarnée par le Conseil européen, peut s'expliquer par la dimension financière de la crise et l'urgence avec laquelle il a fallu déployer des instruments de poids pour la surmonter. Cela pose la question des conflits susceptibles de survenir entre le caractère intergouvernemental de ces traités et les règles de droit propres à l'Union européenne.

2.5 L'Union européenne est aujourd'hui contrainte de surmonter une fragmentation croissante ainsi qu'une crise économique, sociale et politique génératrice de divisions profondes, qui va de pair avec une augmentation des tensions sociales, cet ensemble créant des divergences accrues. L'Europe d'aujourd'hui voit le retour de certains préjugés et de stéréotypes nationaux ainsi que la recrudescence des divisions entre ses populations et les États qui la composent, avec la montée en puissance de mouvements populistes et antieuropéens. Il est donc nécessaire et urgent de promouvoir ce qui unit les peuples d'Europe, par opposition à ce qui les divise. Ce sera là un processus de longue haleine qui devrait débiter immédiatement.

2.6 C'est aussi une Europe où les citoyens ont une confiance limitée envers les institutions européennes et portent un regard très critique sur les politiques démocratiques traditionnelles. Ce phénomène est surtout visible au niveau *national*, comme le montrent les résultats de récentes élections. Mais l'impact s'en ressent fortement au niveau *européen*. Lors des élections au Parlement européen de 2014, environ un quart des sièges ont été remportés par des candidats de partis affichant leur scepticisme à l'égard du projet européen ou de certaines politiques de l'Union européenne. En dépit des responsabilités qu'ont eues les États membres dans la crise, les citoyens ont le sentiment que c'est «l'Europe» qui est responsable des problèmes socio-économiques ou que les institutions de l'Union européenne ne font pas assez d'efforts pour améliorer leur vie quotidienne. Néanmoins, il existe encore une importante majorité d'électeurs qui sont favorables à la poursuite de l'intégration européenne.

2.7 Le risque que le Royaume-Uni sorte de l'Union européenne à la suite d'un référendum qui se tiendrait en 2017 ou avant, de même que l'instabilité persistante de la Grèce, sont d'autres éléments qui expliquent que l'Union européenne se trouve à un carrefour politique. De fait, l'on pourrait affirmer que l'Europe ne sait plus où elle va s'agissant de l'approfondissement de l'intégration européenne et que son évolution et son identité, actuelles et futures, suscitent de nombreux points d'interrogation. Si, par le passé, l'intégration européenne était mue par une vision (paix, réconciliation, prospérité, etc.), nous avons affaire aujourd'hui à une Europe qui «réagit» aux menaces et aux défis au lieu d'être à la manœuvre.

2.8 Or, comme l'a déclaré M. VAN ROMPUY, ancien président du Conseil européen, l'Union européenne doit aujourd'hui s'employer à trouver un juste équilibre entre une Europe «libératrice de potentiel», capable d'ouvrir de nouvelles perspectives, et une Europe «soucieuse du bien-être» de ses citoyens et capable de les soutenir⁽⁵⁾. C'est précisément cette synergie, renforcée par une nouvelle dimension participative, qui encouragera les citoyens européens et, par conséquent, les responsables politiques, à reprendre confiance dans le projet européen, dans l'esprit du préambule du traité sur l'Union européenne.

(5) Discours d'Herman Van Rompuy, *Y a-t-il besoin d'un «nouveau pacte» pour l'Europe? (Is there a need for a «New PACT for Europe?»)*, Bruxelles, le 17 juin 2015.
<http://www.newpactforeurope.eu/documents/eventsdocs/speech.vanrompuy.17june2015.pdf>

2.9 Aux difficultés internes auxquelles l'Union européenne est confrontée s'ajoute un nombre grandissant de défis extérieurs cruciaux. Il s'agit notamment de la montée d'un sentiment de crainte ou d'insécurité face aux problématiques du terrorisme, de la pression migratoire, de la sécurité énergétique et de la cohésion territoriale, à quoi s'ajoute une instabilité croissante des territoires situés aux frontières orientales et méridionales de l'Union européenne.

2.10 Dans ce contexte extrêmement éprouvant, il est à présent urgent de rouvrir le débat sur l'efficacité du fonctionnement de l'Union européenne et sur le rôle des traités dans ce processus. Le moment est venu d'examiner comment obtenir de meilleurs résultats pour les citoyens européens et d'adapter et de renforcer le cadre institutionnel actuel.

2.11 Un autre élément tout aussi important est la nécessité de restaurer la confiance en déployant davantage d'efforts pour expliquer aux citoyens quels sont les avantages de l'Union européenne et en prêtant une oreille attentive à leurs préoccupations ainsi qu'à celles des organisations représentatives de la société civile. La perception dominante est que l'Union européenne n'a réussi ni à élaborer ni à mettre en œuvre des stratégies durables, inclusives et équilibrées axées sur l'investissement et la croissance ainsi que sur la réduction des inégalités. De plus, l'Union européenne n'a pas obtenu de résultats concrets pour ses citoyens, point sur lequel les États membres ont aussi une part de responsabilité. Il en résulte au final un manque de confiance croissant de la part des citoyens de l'Union européenne, le sentiment que les institutions de l'Union européenne s'immiscent de manière indue dans les affaires locales et un déficit croissant en informations correctes. Il est primordial de rétablir la confiance dans l'Union européenne. L'Union européenne est à un tournant et l'acceptation par ses citoyens sera cruciale pour aller de l'avant dans ce domaine.

3. Mieux tirer parti des traités européens en vigueur

3.1 Il est indubitable que les traités européens en vigueur recèlent des possibilités qui n'ont pas été mises à profit et qui pourraient être utilisées pour améliorer les politiques et, partant, renforcer l'Union européenne sur le plan intérieur et extérieur. Qu'il s'agisse d'examiner des mesures plus approfondies ou d'améliorer leur mise en œuvre, il existe une large gamme de domaines politiques et d'instruments techniques qui pourraient être exploités. Ce devrait être la priorité actuelle de l'Union européenne et de son système institutionnel.

3.2 En dépit de la nécessité de revoir certains aspects de l'actuel cadre institutionnel de l'Union européenne en procédant à des modifications spécifiques du traité, il convient de relever que les conditions requises à cet effet ne sont pas réunies aujourd'hui. Le CESE ne se penchera donc sur la question des modifications et ajustements à apporter aux traités qu'en tant que de besoin.

3.3 Pour recouvrer la confiance des citoyens, il est primordial que l'Union européenne garantisse la cohérence entre toutes les politiques et actions de l'Union européenne, comme le prévoit l'article 7 du TFUE, améliorant ainsi l'application des traités existants. Cela suppose de trouver un équilibre entre la cohésion territoriale, d'une part, et les dimensions économique et sociale des traités, d'autre part. À cette fin, il faudrait en particulier parvenir à l'application pleine et entière de l'article 3 du TUE, qui dispose, entre autres, que l'Union doit se fonder sur *«une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement [...] et qui promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres»*.

3.4 Les cinq clauses horizontales du TFUE, qui concernent plus particulièrement la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes (article 8), la garantie d'un niveau élevé d'emploi, d'une protection sociale adéquate et la lutte contre l'exclusion sociale (article 9), la lutte contre les discriminations (article 10), la protection de l'environnement (article 11) et la protection des consommateurs (article 12), sont autant d'exemples de dispositions insuffisamment mises à profit. Ces clauses gagneraient à être utilisées à l'avenir pour promouvoir davantage d'interconnexions entre les politiques européennes et accroître la responsabilisation à l'égard des citoyens de l'Union européenne.

3.5 Par ailleurs, un large éventail de domaines d'action pourrait être davantage mis à profit. Jusqu'ici, c'est le **marché intérieur** qui a été le principal instrument d'intégration des 28 États membres⁽⁶⁾. Il conviendrait de le compléter par de nouvelles formes d'intégration, afin de générer de la croissance, de la compétitivité, des emplois et des avantages pour tous les citoyens et régions de l'Union européenne. À cette fin, l'Union européenne doit prendre des mesures importantes avant

⁽⁶⁾ Titres I à IV du TFUE.

tout dans les secteurs des marchés des produits, de l'énergie, des transports, des services, du marché du travail, des marchés publics, de la propriété intellectuelle et de l'économie numérique. En outre, il convient que les réformes menées au niveau national soient plus transparentes en matière de fiscalité, qu'elles s'attaquent à la concurrence fiscale déloyale et qu'elles soient complétées par des mesures politiques plus amples au niveau de l'Union européenne⁽⁷⁾.

3.6 Deux grands groupes de secteurs dans lesquels les politiques européennes devraient être renforcées sont **l'union de l'énergie** et le **marché unique numérique**. Ce dernier fait l'objet d'un avis spécifique du CESE qui est en préparation, le thème n'étant dès lors pas examiné en détail dans le présent avis.

3.7 Afin de surmonter la menace extérieure de l'insécurité énergétique, l'Union européenne pourrait appliquer les dispositions existantes de l'article 194 du TFUE et se diriger vers une union de l'énergie. Le CESE a toujours plaidé pour plus d'Europe en matière de politique énergétique et a préconisé que la solidarité devienne le moteur de la mise en place d'une politique énergétique européenne. L'article 194 permettrait l'établissement d'un système de gouvernance efficace et transparent de l'union de l'énergie, qui rendrait la politique énergétique de l'Union européenne plus efficace, en réduirait les coûts, apporterait de la valeur aux citoyens et donnerait de la visibilité à l'Union européenne vis-à-vis de ses partenaires internationaux. La promotion des énergies renouvelables et le soutien apporté à la transition énergétique des entreprises font partie intégrante de ce processus.

3.8 De plus, des avancées substantielles pour stimuler une croissance inclusive, la compétitivité, l'emploi et des avantages pour tous les citoyens et toutes les régions de l'Union européenne pourraient être réalisées dans le cadre du prochain examen à mi-parcours de la **stratégie Europe 2020**. Cela nécessite des réformes qui ciblent les investissements de l'Union européenne, au bénéfice de la compétitivité et de l'innovation, de l'emploi, de l'efficacité dans l'utilisation des ressources, d'une réindustrialisation durable, d'emplois décents et plus nombreux, de l'égalité sur le marché du travail, de la cohésion sociale et régionale, de l'inclusion et du bon fonctionnement du marché intérieur. Le CESE insiste sur le fait que l'Union européenne n'a pas besoin d'une stratégie totalement neuve, mais d'une stratégie Europe 2020 qui soit beaucoup plus efficace⁽⁸⁾, notamment au moyen d'un semestre européen sans cesse plus efficient, équilibré et démocratique.

3.9 Une réforme du système de **ressources propres** de l'Union européenne qui simplifierait le système actuel de contributions et de paiements pour les États membres instaurerait un nouveau système de ressources propres et réformerait le système de corrections, pourrait contribuer à la réalisation d'économies d'échelle et à la concrétisation des objectifs politiques de l'Union européenne. Modifier le système de ressources propres signifierait que l'article 201 du traité de Rome, devenu par la suite l'article 311 du TFUE, serait appliqué pour la première fois de manière correcte et intégrale. Pour le CESE, il est crucial que le système de ressources propres réponde à plusieurs critères, notamment: l'équité, l'efficacité, la stabilité, la transparence, la simplicité, la responsabilité, la discipline budgétaire, l'accent mis sur la valeur ajoutée européenne, la subsidiarité et la souveraineté fiscale. Pour atteindre ces objectifs, il est proposé de saisir l'occasion offerte par la prochaine révision à mi-parcours du budget de l'Union européenne, afin d'adopter les propositions pertinentes du groupe à haut niveau présidé par M. MONTI. L'objectif principal doit être de renforcer l'autonomie du budget de l'Union européenne, de lui permettre d'avoir un effet de levier ainsi qu'une plus grande complémentarité avec les budgets nationaux. Cela contribuera directement à réaliser des économies d'échelle et à atteindre les objectifs de l'Union européenne⁽⁹⁾.

3.10 L'Union européenne a également besoin de réformes pour renforcer le sentiment que nous partageons une **citoyenneté commune** au niveau européen. Pour ce faire, il est absolument indispensable d'associer les citoyens au processus décisionnel européen. Il faut dès lors donner aux citoyens, dans tous les États membres de l'Union européenne, le sentiment qu'ils participent à ce processus conjoint qui sert une cause commune. Une possibilité pour y parvenir serait de donner aux citoyens l'occasion d'élire les membres du Parlement européen à partir de listes transnationales, c'est-à-dire de plusieurs États membres mais de partis européens, plutôt que de voter uniquement pour des partis nationaux. Il pourrait toutefois être nécessaire, à cette fin, de modifier les traités, en l'occurrence l'article 223 du TFUE.

⁽⁷⁾ Avis sur le thème «Achever l'Union économique et monétaire — le rôle de la politique fiscale» du 10 décembre 2014 (JO C 230 du 14.7.2015, p. 24).

⁽⁸⁾ Avis du 19 février 2015 sur «Les avancées de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 et les moyens de réaliser ses objectifs d'ici 2020» (JO C 251 du 31.7.2015, p. 19).

⁽⁹⁾ Avis du 29 mars 2012 sur la «Proposition modifiée de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne» [COM(2011) 739 final — 2011/0183 (CNS)] et sur la «Proposition modifiée de règlement du Conseil portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne» [COM(2011) 740 final — 2011/0184 (APP)] (JO C 181 du 21.6.2012, p. 45).

3.11 Dans ce contexte, le CESE a souligné la nécessité de mettre effectivement en œuvre la **charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**, à travers de nouvelles initiatives ciblées⁽¹⁰⁾. Il insiste sur le fait qu'il faut garantir l'égalité pour tous en portant une attention particulière aux groupes de population vulnérables. Il souligne que, au niveau de l'Union européenne, les prescriptions de la charte s'appliquent à tous les organes, agences et institutions. Il invite instamment les États membres à construire une culture des droits fondamentaux orientée vers la protection et la promotion de ceux-ci à tous les niveaux de gouvernement et dans tous les domaines d'action et de législation, ainsi qu'à examiner et cerner les incidences spécifiques sur les droits fondamentaux durant le processus de transposition. Le CESE encourage vivement la Commission à agir résolument en sa qualité de gardienne des traités et à recourir à la procédure d'infraction sans se laisser arrêter par des considérations politiques. En outre, il a appelé toutes les institutions, agences et organes de l'Union européenne ainsi que ses États membres qui contribuent à la mise en œuvre des droits fondamentaux à promouvoir ceux-ci avec la participation de la société civile. Toute réglementation relative à la gouvernance économique et au fonctionnement du marché intérieur doit prendre en compte les dispositions de la charte de l'Union européenne, au moyen d'une évaluation spécifique⁽¹¹⁾.

3.12 Enfin, ces dix dernières années, l'Union européenne des Vingt-huit (EU-28) a dû faire face à des défis majeurs et à des problèmes générateurs de divisions sociales auxquels aucun État membre ne peut valablement répondre seul. Seules des politiques coordonnées et une action commune au niveau européen peuvent permettre d'obtenir des résultats positifs en la matière. C'est principalement le cas dans les secteurs des **politiques d'immigration et d'asile** et de la **politique étrangère et de sécurité commune (PESC)**. Dans ces deux domaines, les traités européens en vigueur fournissent une grande latitude de manœuvre et nombre de leurs dispositions n'ont pas été exploitées faute de volonté politique commune et convergente⁽¹²⁾. À cet égard, il conviendrait d'exploiter davantage les articles 21 à 46 du TUE et les articles 76 à 81 du TFUE.

3.13 Pour aller de l'avant, il est nécessaire d'allier ambition, pragmatisme et innovation. Le CESE est d'avis que la période actuelle nous offre une chance de surmonter les défis de l'Union européenne et de nous efforcer de franchir un nouveau cap dans son évolution. C'est l'occasion de concevoir un nouveau pacte, entre les États membres et entre l'Union européenne et ses citoyens, en faveur d'une Europe qui renforcera la coopération, la compétitivité et la croissance, l'intégration et la solidarité.

3.14 Il est évident que la «coopération renforcée» (définie à l'article 20 du TUE) est un autre instrument insuffisamment utilisé. Cette procédure a été appliquée pour la première fois dans le domaine du divorce et de la séparation de corps puis dans le cadre de la mise en place d'une protection par brevet unitaire dans l'Union européenne, ainsi que de la proposition visant à introduire une taxe sur les transactions financières. L'on pourrait en outre recourir à la clause «passerelle» (voir article 48, paragraphe 7, du TUE). Toutefois, ces révisions requièrent l'unanimité parmi les gouvernements des États membres au Conseil européen ou au Conseil, ce qui risque d'être difficile à obtenir. Ces deux instruments pourraient, en principe, simplifier et accélérer le processus décisionnel de l'Union européenne.

3.15 Il importe dès lors au plus haut point de s'appuyer sur les conclusions du Conseil européen qui, lors de sa réunion des 26 et 27 juin 2014, a convenu que «la notion d'union sans cesse plus étroite permet aux différents pays d'emprunter différentes voies d'intégration, en laissant aller de l'avant ceux qui souhaitent approfondir l'intégration, tout en respectant la volonté de ceux qui ne souhaitent pas poursuivre l'approfondissement»⁽¹³⁾. Cette déclaration jette les bases d'une Union européenne différenciée à laquelle chacun des 28 États membres participent, le cas échéant à des degrés divers, ce qui facilite une coopération renforcée dans des secteurs stratégiques à laquelle tous les États membres restent cependant libres de participer pleinement.

3.16 En outre, le CESE estime que le rôle des stratégies macrorégionales revêt une importance croissante pour l'avenir de l'Union. Les renforcer et les étendre pourrait contribuer: à faire émerger un niveau européen intermédiaire, susceptible de dégager une convergence au niveau de l'Union européenne et d'y associer systématiquement la société civile organisée, et notamment les partenaires économiques et sociaux.

⁽¹⁰⁾ Avis du 21 septembre 2011 sur la «Communication de la Commission — Stratégie pour la mise en œuvre effective de la charte des droits fondamentaux par l'Union européenne» (JO C 376 du 22.12.2011, p. 74).

⁽¹¹⁾ Si les traités devaient être révisés, le CESE a déjà suggéré d'y inclure un protocole sur le progrès social. Voir l'avis du 17 janvier 2013 sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — L'Acte pour le marché unique II — Ensemble pour une nouvelle croissance» (JO C 76 du 14.3.2013, p. 24).

⁽¹²⁾ Avis portant respectivement sur les politiques européennes d'immigration, du 11 septembre 2014 (JO C 458 du 19.12.2014, p. 7), sur le thème «Politique européenne d'immigration et relations avec les pays tiers», du 9 juillet 2014 (JO C 451 du 16.12.2014, p. 1), et sur «La nouvelle politique extérieure et de sécurité de l'Union européenne et le rôle de la société civile», du 27 octobre 2011 (JO C 24 du 28.1.2012, p. 56).

⁽¹³⁾ Paragraphe 27 des conclusions.

4. Renforcer la zone euro et achever l'UEM

4.1 L'objectif consistant à améliorer l'architecture défaillante de l'Union économique et monétaire (UEM) et à renforcer la gouvernance économique a été au centre de la stratégie de crise de l'Union européenne ces dernières années. Les mesures prises d'urgence pour maintenir l'UEM à flot ont conduit à un certain nombre d'évolutions, mais celles-ci ont toujours eu lieu à l'issue d'un processus de décision intergouvernemental. Il importe maintenant de veiller à ce que ces solutions intergouvernementales ne deviennent pas un cadre juridique permanent qui viendrait s'ajouter aux traités de l'Union européenne.

4.2 Dans un tel contexte, il s'impose de passer rapidement du système actuel, fondé sur des règles destinées à garantir la discipline budgétaire, à un processus de convergence accrue entre les pays de la zone euro.

4.3 Dans un premier temps, l'euro étant l'unité monétaire de l'Union européenne, il faut que les États membres appartenant à la zone euro accélèrent et approfondissent leur intégration moyennant l'achèvement de l'UEM, **processus qui doit rester ouvert à tous les États membres de l'Union européenne**. Celui-ci pourrait être réalisé grâce à une gouvernance solide et par le renforcement du cadre institutionnel de la zone euro, en se basant sur les éléments suivants:

- un **pilier monétaire et financier**, lequel est en grande partie déjà en place et qui devrait comprendre la mise en œuvre d'une véritable union bancaire pilotée par l'Union européenne afin d'instaurer un marché paneuropéen des capitaux tout en protégeant les contribuables contre des prises de risques excessives et des défaillances désordonnées;
- un **pilier économique** afin de renforcer le processus décisionnel propre à la politique économique, ce qui permettra de favoriser la croissance, l'emploi, la compétitivité, la convergence et la solidarité européennes;
- un **pilier social**, indissociable du progrès et de l'efficacité économiques, de sorte à garantir la pleine application des traités européens, en conformité avec l'article 3 du TUE, et à améliorer la cohésion sociale et territoriale;
- un **pilier politique** garantissant davantage de responsabilité et de légitimité démocratique en vue d'accroître la crédibilité et la confiance.

4.4 Par ailleurs, il faudrait prendre des mesures visant à introduire un budget pour la zone euro, ce qui permettrait d'absorber les chocs risquant de se produire à l'avenir, à condition que cette capacité budgétaire potentielle soit conçue comme une aide subordonnée à des efforts de réforme. Comme le CESE l'a indiqué dans son avis d'initiative intitulé «Achever l'Union économique et monétaire»⁽¹⁴⁾, ce budget de la zone euro pourrait être financé par une taxe sur les transactions financières s'appliquant à l'ensemble de la zone, par une taxe sur le carbone, par une contribution temporaire ou encore par l'émission d'obligations communes. Toutefois, un accord fait toujours défaut quant à l'une ou l'autre de ces options.

4.5 Il sera possible de progresser sur la voie d'une gouvernance économique de l'Europe en renforçant la dimension sociale de l'Union européenne. Cette démarche devra se fonder sur une application plus équilibrée de l'article 3 du TUE, qui dispose que l'Union européenne doit trouver un équilibre entre l'efficacité économique, la dimension sociale et la cohésion territoriale. Par ailleurs, les articles 151 et 153 du TFUE visent à encourager une harmonisation des systèmes de protection sociale des États membres, question qui a été abordée par le CESE en 2013⁽¹⁵⁾.

4.6 Dans le même temps, nous devons renforcer la légitimité démocratique de l'Union européenne afin de consolider son cadre politique, et en particulier le rôle du Parlement européen. Il est possible, à cette fin, de mettre en œuvre des mesures concrètes dans le cadre du traité et des règles actuellement en vigueur. Mais à moyen et à long terme, il serait souhaitable qu'une révision éventuelle du traité mette les dispositions institutionnelles en cohérence avec les exigences et impératifs d'une véritable union politique. Le CESE a déjà approuvé une feuille de route très détaillée pour la réalisation du pilier politique de l'UEM, qui présente un large éventail d'actions possibles⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ Avis du 9 juillet 2014 sur le thème «Achever l'Union économique et monétaire — Les propositions du Comité économique et social européen pour la prochaine législature européenne» (JO C 451 du 16.12.2014, p. 10).

⁽¹⁵⁾ Avis sur le thème «Pour une dimension sociale de l'Union économique et monétaire européenne», du 22 mai 2013 (JO C 271 du 19.9.2013, p. 1), et avis sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire européenne», du 17 octobre 2013 (JO C 67 du 6.3.2014, p. 122).

⁽¹⁶⁾ Avis du 27 mai 2015 sur le thème «Achever l'UEM — Le pilier politique» (ECO/376) (JO C 332 du 8.10.2015, p. 8).

4.7 Le CESE prend note du rapport des cinq présidents du 22 juin 2015 au Conseil européen («Compléter l'Union économique et monétaire») et espère qu'il servira de base à des mesures plus décisives, comme indiqué ci-dessus ⁽¹⁷⁾.

5. Consolider la participation de la société civile, la démocratie et la responsabilisation: la voie à suivre

5.1 Le citoyen doit être au cœur de tout le débat sur l'avenir de l'Union européenne. La démocratie et la responsabilité sont des concepts fondamentaux en matière de citoyenneté européenne. En sa qualité de gardienne des traités, la Commission européenne doit jouer un rôle central dans la mise en œuvre de ces principes. En tant qu'institution qui détient le monopole de l'initiative législative, la Commission joue aussi un rôle essentiel pour équilibrer les forces et intérêts divers qui composent l'Union européenne. Cette recherche d'équilibre doit être menée parallèlement à une mise en œuvre plus efficace des principes de subsidiarité et de proportionnalité, afin de rendre la gouvernance de l'Union européenne plus démocratique et plus participative.

5.2 Le traité de Lisbonne a renforcé le rôle du Parlement européen et conféré un rôle proactif aux États membres, à travers un Conseil renforcé. Toutefois, à l'avenir, il sera nécessaire d'élargir encore les compétences du Parlement européen, par exemple en accroissant son rôle dans la gouvernance économique européenne et dans le semestre européen, et de mettre en œuvre un partage des responsabilités et une coopération interinstitutionnelle plus équilibrés entre les trois institutions, ce qui garantira une méthode de l'Union européenne plus solide. À cet égard, le recours étendu à la procédure du «trilogue» pour l'adoption d'actes en première et deuxième lectures de la procédure législative ordinaire constitue une question présentant un intérêt particulier ⁽¹⁸⁾. Les «trilogues» sont dans une large mesure devenus la règle, ce qui va à l'encontre des principes démocratiques de transparence et de responsabilité ainsi que du maintien nécessaire de l'équilibre entre les trois institutions dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Aussi le CESE plaide-t-il pour un retour à l'esprit, sinon à la lettre, de la procédure législative normale, les «trilogues» devant rester des exceptions.

5.3 En outre, la méthode de l'Union européenne sera aussi appliquée de manière plus efficace à travers la subsidiarité «horizontale». Cette notion, ainsi que celle de subsidiarité «verticale», n'est pas explicitement définie par les traités. Néanmoins, elle confère une reconnaissance au rôle public joué par des acteurs privés tels que les citoyens et les organisations représentatives de la société civile, à leur participation à l'élaboration des politiques et aux processus de prise de décision au moyen de leur rôle consultatif spécifique, ainsi qu'au rôle législatif autonome des partenaires sociaux dans le cadre du dialogue social européen.

5.4 En fait, cette notion de subsidiarité «horizontale», parfois aussi appelée «fonctionnelle», est déjà implicitement reconnue par les traités dans les articles 152, 154 et 155 du TFUE sur le dialogue social et le rôle des partenaires sociaux.

5.5 De même, l'article 11 du TUE établit le principe de la démocratie participative en tant qu'élément complémentaire essentiel de démocratie représentative visée aux articles 10 et 12 du TUE ⁽¹⁹⁾, laquelle est le socle fondamental de la démocratie. Comme le CESE l'a souligné à maintes reprises, l'article 11, paragraphes 1 et 2, du TUE ⁽²⁰⁾ ouvre des perspectives importantes pour le développement de la démocratie européenne en jetant les bases de la pérennisation d'un dialogue civil structuré au niveau européen, à côté du dialogue politique entre les institutions de l'Union européenne et les États membres.

5.6 De plus, la méthode de l'Union européenne doit être complétée par une intensification de la subsidiarité «verticale», à savoir un rôle renforcé des parlements nationaux dans le cadre du processus d'élaboration des politiques de l'Union européenne et un accroissement de leur coopération avec le Parlement européen.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_fr.pdf

⁽¹⁸⁾ Les «trilogues» sont prévus dans la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 13 juin 2007 sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision (article 251 du traité instituant la communauté européenne) (JO C 145 du 30.6.2007, p. 5).

⁽¹⁹⁾ Sur le rôle des parlements nationaux et celui du Parlement européen, respectivement.

⁽²⁰⁾ L'article 11, paragraphes 1 et 2, dispose ce qui suit:

«Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.

Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.»

5.7 Fondamentalement, tous les objectifs mentionnés ci-dessus pourraient déjà être réalisés dans le cadre des traités en vigueur. S'agissant en particulier de la participation civile, de la démocratie et de la responsabilisation, des avancées substantielles pourraient être réalisées en approfondissant les politiques européennes, ainsi qu'en améliorant les processus et la mise en œuvre. Or, comme cela a déjà été indiqué dans deux avis du CESE ⁽²¹⁾ ⁽²²⁾, des progrès limités ont été accomplis pour mettre en œuvre les dispositions de l'article 11 de manière effective, de même que pour donner corps au concept de démocratie participative.

5.8 C'est également le cas en ce qui concerne l'initiative citoyenne européenne (ICE) visée au paragraphe 4 de l'article 11. L'ICE devrait être un instrument central de la démocratie participative et de la citoyenneté active mais elle est, sous sa forme actuelle, largement inefficace et ses modalités de mise en œuvre doivent faire l'objet d'une révision substantielle.

5.9 Ce concept de subsidiarité «horizontale» doit être renforcé et étendu à l'avenir à d'autres domaines d'action, au moyen d'un dialogue civil structuré, par exemple dans les secteurs de la protection de l'environnement et des consommateurs. Cela renforcerait le rôle des organisations représentatives de la société civile dans les processus européens, en leur permettant de participer pleinement aux domaines d'action qui les concernent et en concrétisant ainsi le principe de la démocratie participative. Afin d'atteindre cet objectif, le CESE a, en sa qualité de représentant institutionnel européen de la société civile organisée, un rôle clé à jouer pour exploiter pleinement le potentiel de la démocratie participative et pour approfondir et renforcer le dialogue civil, en partenariat avec les institutions de l'Union européenne.

5.10 En tant que représentant institutionnel de la société civile au niveau européen, son rôle est triple: i) faciliter et soutenir le dialogue entre les organisations représentatives de la société civile européenne et avec les institutions européennes, ii) garantir une participation pérenne de la société civile organisée aux processus politiques de l'Union européenne et iii) assurer le suivi de l'application de l'article 11 du TUE.

5.11 Par conséquent et en tant qu'organe consultatif des institutions de l'Union européenne ⁽²³⁾, le CESE a la possibilité de jouer pleinement un rôle de i) catalyseur et coordinateur, s'agissant du dialogue entre les organisations de la société civile et avec celles-ci, ii) principal intermédiaire entre les organisations de la société civile et les organes décisionnels de l'Union européenne et iii) lien effectif entre les niveaux nationaux et européen. Si les traités devaient être révisés, le CESE exigerait que ce rôle soit explicitement reconnu ⁽²⁴⁾.

5.12 La relance du programme «Mieux légiférer» reflète la volonté de la nouvelle Commission de mettre fortement l'accent sur son travail d'évaluation, en associant à ce processus les autres institutions, les autorités nationales et la société civile au sens large. En tant qu'organe consultatif, la participation du CESE à l'évaluation des politiques est fondamentale en ce qu'elle se fonde sur le rôle légitime qui est le sien dans l'architecture institutionnelle de l'Union européenne: i) protéger ce que l'Union européenne a réalisé pour répondre aux besoins des citoyens européens et ii) mettre en garde contre toute entrave à la mise en œuvre des politiques et de la législation de l'Union européenne ou contre d'éventuelles lacunes.

⁽²¹⁾ Avis du 14 novembre 2012 sur les «Principes, procédures et actions pour la mise en œuvre des articles 11, paragraphes 1 et 2, du traité de Lisbonne» (JO C 11 du 15.1.2013, p. 8).

⁽²²⁾ Avis du 2 juillet 2015 sur l'«Évaluation des consultations des parties prenantes de la Commission européenne» (JO C 383 du 17.11.2015, p. 57).

⁽²³⁾ S'agissant du cadre institutionnel de l'Union, l'article 13, paragraphe 4, du TUE précise que «**le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont assistés d'un Comité économique et social et d'un Comité des régions exerçant des fonctions consultatives**».

⁽²⁴⁾ Il a déjà adressé cette proposition au Conseil européen dans un avis de 2006, soit pendant la période de réflexion qui a suivi l'échec de la ratification du traité constitutionnel. Voir avis du 17 mai 2006 intitulé «Contribution au Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 — Période de réflexion» (JO C 195 du 18.8.2006, p. 64).

5.13 Dans le cadre du rôle qui revient au Comité en vertu de l'article 13, paragraphe 4, du TUE, tant le protocole de coopération conclu entre le CESE et la Commission européenne le 22 février 2012 que l'accord de coopération signé entre le Comité et le Parlement européen le 5 février 2014 reconnaissent la valeur ajoutée considérable que le CESE peut apporter au programme «Mieux légiférer» en transmettant la contribution de la société civile tout au long du cycle politique de l'Union européenne⁽²⁵⁾. Aussi le CESE demande-t-il que son rôle institutionnel soit clairement reconnu dans une future révision de l'accord interinstitutionnel sur l'amélioration de la réglementation⁽²⁶⁾.

5.14 Afin de contribuer efficacement à tout cela, le CESE lui-même devrait pleinement faire usage de son potentiel et renforcer son rôle, son fonctionnement et ses méthodes de travail, ainsi que ses liens opérationnels avec les principaux réseaux et organisations de la société civile européenne. Le CESE est par ailleurs en train d'accroître la pertinence de ses travaux en concentrant davantage ses efforts sur des groupes de politiques prioritaires de l'Union européenne, dans le contexte de la fonction consultative qui lui est assignée par les traités.

5.15 De cette manière, le CESE pourra apporter une contribution de taille au développement du potentiel offert par le traité de Lisbonne dans des domaines d'action présentant un intérêt direct pour les citoyens ainsi qu'au recensement de lacunes éventuelles nécessitant de modifier et d'adapter les politiques concernées afin de mieux répondre à leurs besoins.

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽²⁵⁾ Le paragraphe 18 du protocole sur la coopération avec la Commission prévoit que «le Comité contribue à l'évaluation de la mise en œuvre de la législation de l'Union, en particulier des clauses horizontales, prévues aux articles 8 à 12 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne».

L'accord de coopération conclu avec le Parlement européen dispose que le CESE transmettra systématiquement au Parlement européen les «études d'impact de la législation européenne» qui seront accompagnées «d'informations et de contenus utiles fournis par la société civile sur la façon dont la législation en vigueur et les programmes de financement fonctionnent en réalité, et sur les défaillances dont il faut tenir compte dans l'élaboration et la révision de la législation et les politiques de l'Union européenne».

⁽²⁶⁾ Avis du 16 septembre 2015 sur les actes délégués (INT/768) (voir page 145 du présent Journal officiel).

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

510^e SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 16 ET 17 SEPTEMBRE 2015

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: Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats — Un enjeu prioritaire pour l'Union européenne»

[COM(2015) 215 final]

(2016/C 013/28)

Rapporteur: Bernd DITTMANN

Le 1^{er} juin 2015, 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: Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats — Un enjeu prioritaire pour l'Union européenne»

[COM(2015) 215 final].

Le sous-comité «Améliorer la réglementation», créé au titre de l'article 19 du règlement intérieur et chargé de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son projet d'avis le 2 septembre 2015 à l'unanimité.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 174 voix pour, 3 voix contre et 9 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Améliorer la réglementation et en faire une réglementation intelligente est une tâche qui relève de la responsabilité commune de l'ensemble des institutions européennes et des États membres et dont l'objectif premier est de renforcer la qualité de la législation européenne dans l'intérêt des citoyens, des entreprises, des consommateurs et des travailleurs. L'amélioration de la réglementation ne se substitue toutefois pas aux décisions politiques et est un processus en constante évolution. Ainsi, si d'importants progrès ont été accomplis dans ce domaine, les possibilités d'amélioration sont encore nombreuses.

1.2. Comme il ressort d'une compilation des principaux avis qu'il a élaborés sur le sujet, l'amélioration de la réglementation retient depuis longtemps l'attention du CESE ⁽¹⁾. Il assume donc une responsabilité particulière s'agissant du soutien et de l'acceptation du droit européen et de l'amélioration de la réglementation par la société civile.

1.3. Le CESE constate qu'il n'est pas associé au programme d'amélioration de la réglementation autant qu'il devrait l'être en vertu du rôle et de la fonction que lui confèrent les traités européens et les accords de coopération conclus avec la Commission européenne et le Parlement européen. Il demande l'inclusion des organes consultatifs de l'Union européenne dans l'accord interinstitutionnel.

1.4. Le CESE est favorable à une participation active des parties prenantes par le biais de consultations tout au long du cycle de vie d'une action politique, et renvoie à cet égard à son avis sur l'évaluation des lignes directrices en matière de consultation. Il tient à souligner que le choix des groupes cibles et la prise en compte de la représentativité des parties prenantes sont des éléments essentiels du processus, qu'il convient d'améliorer.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.int-opinions&itemCode=36193>

1.5. Lors de la sélection des experts pour le comité d'examen de la réglementation, la plateforme REFIT et tous les autres organes, les auditions, les ateliers et autres situations, il y a lieu, de l'avis du CESE, de garantir le maximum d'indépendance, d'impartialité et de transparence.

1.6. Le CESE préconise l'inclusion de l'autorégulation et de la corégulation dans l'accord interinstitutionnel sur un pied d'égalité avec les mesures réglementaires afin de résoudre les questions politiques.

1.7. Le CESE est partisan de limiter les trilogues informels aux situations d'urgence et d'adopter le gros de la législation par la voie législative normale.

1.8. Le CESE invite la Commission à mettre davantage l'accent sur les lacunes que présentent la transposition et la mise en œuvre de la législation européenne dans les États membres, et préconise de recourir aux règlements plutôt qu'aux directives.

2. Le programme d'amélioration de la réglementation — Une évaluation en profondeur

2.1. Le CESE est convaincu que les mesures et outils en faveur d'une meilleure réglementation devraient contribuer à accroître la qualité et l'efficacité des actes législatifs européens ainsi qu'à élaborer des réglementations simples, compréhensibles et cohérentes, qui concourent à la réalisation des objectifs décrits dans les traités européens, et plus particulièrement au renforcement et à l'achèvement du marché intérieur, et représentent une valeur ajoutée pour les citoyens, les entreprises, les consommateurs et les travailleurs européens.

2.2. L'Union européenne est un espace juridique commun qui doit garantir un cadre législatif de qualité, fiable et réalisable. Le principe d'amélioration de la réglementation, qui concerne tant des mesures *ex ante* au niveau de l'Union européenne que la transposition et la mise en œuvre cohérentes de la législation européenne dans les États membres et qui prévoit des mesures d'amélioration tout au long du cycle de vie⁽²⁾ d'un acte législatif, ne sera utile pour l'intégration européenne et les citoyens que si l'on ne se borne pas à introduire de nouveaux instruments et procédures bureaucratiques et si toutes les institutions européennes et tous les États membres s'engagent en faveur d'une culture de l'amélioration de la réglementation.

2.3. La Commission présente sa communication et les documents connexes comme les éléments d'une nouvelle dynamique. Les propositions qui y sont formulées peuvent sans nul doute être qualifiées d'ambitieuses. Le Comité souligne toutefois que, loin d'être une thématique nouvelle, l'amélioration de la réglementation fait l'objet de discussions et de développements depuis plusieurs années déjà. Les améliorations apportées par ce processus ont contribué à faire de la législation européenne un corpus qui est en général de grande qualité et dans l'intérêt des citoyens, des entreprises, des consommateurs et des travailleurs européens. Le CESE considère que, par rapport aux législations nationales et au niveau international, les mécanismes et les procédures établis au niveau de l'Union européenne fonctionnent correctement et garantissent une réglementation de qualité⁽³⁾. Comme le présent avis le montrera, plusieurs aspects peuvent cependant être encore améliorés. Le CESE reconnaît toutefois que l'amélioration de la réglementation a déjà permis d'accomplir beaucoup de choses et de réaliser nombre d'objectifs.

2.4. Eu égard aux critiques croissantes que suscite le concept d'amélioration de la réglementation, le CESE souligne qu'à son avis, l'objectif n'est pas de réglementer «plus», de réglementer «moins» ou de déréglementer certains domaines politiques ou de les reléguer derrière d'autres priorités et, partant, de remettre en question les valeurs que défend l'Europe, à savoir la protection sociale, la protection de l'environnement et les droits fondamentaux⁽⁴⁾. L'amélioration de la réglementation est avant tout un outil permettant de garantir la réalisation effective des objectifs politiques, sur la base de données factuelles et en respectant les valeurs précitées, sans restreindre pour autant les droits environnementaux et les droits des consommateurs ni les normes sociales et sans effectuer de transferts de compétences au sein du tissu institutionnel en créant des groupes d'experts. L'amélioration de la réglementation ne peut et ne saurait se substituer aux décisions politiques.

⁽²⁾ Le cycle de vie comprend la naissance d'une initiative au sein de la Commission, de la phase préparatoire à la phase de conception, l'adoption du projet par la Commission, la procédure législative, l'entrée en vigueur de l'acte, sa transposition, sa mise en œuvre par les États membres, son évaluation par la Commission, son examen dans le cadre du programme REFIT et, le cas échéant, sa mise à jour, sa révision, son abrogation et la présentation d'un nouveau projet.

⁽³⁾ Rapport de la Cour des comptes européenne 2010: le système de la Commission prend place parmi les meilleures pratiques appliquées dans l'Union européenne et au niveau international du fait de sa transparence et de son exhaustivité.

⁽⁴⁾ COM(2015) 215 final.

2.5. Le CESE participe activement à la conception et à la mise en œuvre démocratiques de la législation de l'Union européenne. Il s'investit pleinement depuis des années dans l'amélioration de la réglementation et a élaboré une série d'avis comportant des recommandations concrètes sur l'ajustement de ce concept. Une compilation de ces recommandations est disponible ⁽⁵⁾ et doit servir de base et de vivier d'idées pour l'amélioration ultérieure de la stratégie en faveur d'une meilleure réglementation. Il ressort de cette compilation que le CESE assume une responsabilité particulière en matière de soutien et d'acceptation par la société civile des objectifs poursuivis en matière d'amélioration de la réglementation. Le CESE est toujours disposé à apporter sa contribution à une amélioration transparente, démocratique et cohérente de la réglementation.

2.6. Le CESE déplore que la communication de la Commission et l'ensemble du train de mesures en faveur d'une meilleure réglementation ne prennent pas suffisamment en compte le rôle, la fonction et la représentativité du Comité tels qu'ils sont définis dans les traités et, partant, qu'ils passent à côté de la possibilité de recourir à l'expertise et à la compétence de ses membres et d'apprécier à leur juste valeur les missions dont il est investi. Le CESE n'est associé au programme en faveur d'une meilleure réglementation à l'examen que dans le cadre de la plateforme REFIT (phase ex post), ce qui ne reflète pas de façon suffisante ses missions et ses responsabilités s'agissant du renforcement de la légitimité démocratique et de l'efficacité des institutions.

2.7. Aussi le CESE demande-t-il à être pris en compte de façon adéquate dans le programme en faveur d'une meilleure réglementation. Le présent avis comporte des propositions indiquant la manière dont le Comité devrait être associé et à quel moment il devrait l'être.

3. Accord interinstitutionnel — Vers une culture commune en matière d'amélioration de la réglementation

3.1. La communication de la Commission aborde entre autres les mesures prévues par l'accord interinstitutionnel. Le CESE considère que la proposition d'accord interinstitutionnel est un élément central du programme en faveur d'une meilleure réglementation. Il y a lieu d'appuyer la Commission dans ses efforts visant à promouvoir et à faire évoluer constamment les objectifs d'une meilleure réglementation avec la participation de l'ensemble de la société civile. Cette opération requiert toutefois plus particulièrement le soutien des organes législatifs que sont le Conseil et le Parlement européen. La proposition d'accord interinstitutionnel est ambitieuse et ne peut aboutir que si toutes les institutions adhèrent clairement aux objectifs et au contenu de l'amélioration de la réglementation, et qu'elles appliquent les propositions contenues dans l'accord interinstitutionnel de façon cohérente, à la lumière des traités européens. L'échec des négociations représenterait un gigantesque pas en arrière, y compris par rapport aux engagements pris dans le cadre de l'accord interinstitutionnel de 2003.

3.2. En dépit de la reconnaissance du rôle et de l'importance du CESE par le Parlement européen ⁽⁶⁾, il n'est à aucun moment question du CESE ni du Comité des régions (CdR) dans l'accord interinstitutionnel, pas plus que du rôle et de la fonction que leur confèrent les traités. Cela est inacceptable.

3.3. Sous réserve d'être consulté en temps utile par la Commission, le CESE est disposé à soutenir les institutions de l'Union européenne en ce qui concerne les mesures d'amélioration de la réglementation, à élaborer de nouvelles idées, à se prononcer en détail, dans le cadre de ses compétences, sur les projets prévus et à assurer, le cas échéant, le suivi des initiatives de l'Union européenne ou, dans des cas spécifiques, à tester les initiatives futures.

3.4. Le CESE demande par conséquent que les deux organes consultatifs de l'Union européenne soient intégrés dans l'accord interinstitutionnel s'agissant des mesures visant à améliorer la réglementation qui relèvent de leur compétence en vertu des traités européens et des accords de coopération conclus avec la Commission et le Parlement européen.

3.5. Le CESE élaborera un avis d'initiative dans lequel il procédera à une évaluation du contenu concret de l'accord interinstitutionnel une fois que ce dernier aura été approuvé par le Conseil et le Parlement européen.

4. Évaluation de la communication relative au programme en faveur d'une meilleure réglementation

4.1. Changer la façon de travailler au niveau européen

4.1.1. La Commission veut améliorer la réglementation et obtenir de meilleurs résultats en procédant à une restructuration interne, en axant ses mesures sur les orientations politiques, en établissant un programme de travail cohérent au niveau de l'Union européenne et en renforçant ses interactions avec les institutions.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

⁽⁶⁾ Rapport sur le programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT): situation actuelle et perspectives [2014/2150 (INI)]; rapporteur: Sylvia-Yvonne Kaufmann; citation du paragraphe 19.

4.1.2. Le CESE se félicite que la Commission se soit engagée dans un échange structuré sur le programme de travail annuel et la programmation pluriannuelle avec le Conseil et le Parlement européen, et qu'elle consulte le CESE avant la publication du programme de travail annuel, comme le prévoit l'accord de coopération. Cet échange devrait porter sur l'ensemble du cycle de programmation et garantir des effets de synergie grâce à un dialogue régulier entre le CESE, le Parlement, la Commission et le Conseil, lequel permettra de suivre de façon ciblée les mesures du programme de travail, y compris après leur adoption, et d'améliorer la coopération générale. Le CESE propose que les nouvelles initiatives et priorités soient planifiées en prenant en compte les stratégies et plans d'intégration existants (par exemple la stratégie Europe 2020, le programme de croissance annuel et le semestre européen/les recommandations par pays) et comportent des informations détaillées sur la manière dont les mesures prévues s'intègrent dans les stratégies en vigueur et reflètent leurs objectifs. Cette approche permettra d'éviter que certains domaines de politique et objectifs soient privilégiés par rapport à des stratégies existantes ou subordonnés à celles-ci.

4.2. *Meilleure consultation, davantage d'ouverture et de transparence*

4.2.1. La Commission envisage d'associer les parties intéressées tout au long du cycle de vie d'une politique au moyen de consultations. Les parties intéressées seront consultées sur les feuilles de route, les analyses d'impact initiales, les actes juridiques adoptés par le collège des commissaires, les évaluations ex post, les bilans de qualité, ainsi que les projets d'actes délégués et d'actes d'exécution. En outre, un exposé des motifs amélioré accompagnera chaque acte.

4.2.2. Le CESE est en principe favorable à l'objectif consistant à garantir une plus grande transparence et à associer davantage les parties intéressées tout au long du cycle de vie d'un acte. Le CESE a constamment mis l'accent sur l'importance que revêt la consultation intensive de tous les milieux concernés ⁽⁷⁾; une large consultation des parties intéressées peut en effet contribuer à la qualité et au bien-fondé de la réglementation en ce sens qu'elle permet d'instaurer un équilibre entre la réalisation des objectifs politiques d'une part et la réalisation de la simplification administrative d'autre part. Si la consultation est améliorée, la sensibilisation et, partant, l'application des règles progresseront ⁽⁸⁾.

4.2.3. En juillet 2015, le CESE a présenté, dans un avis sur l'évaluation de la consultation des parties prenantes ⁽⁹⁾, des propositions visant à améliorer les possibilités de consultation des parties prenantes, auxquelles il fait pleinement référence dans le cadre du présent avis. Le CESE reconnaît à cet égard que les lignes directrices fournissent globalement un bon canevas pour réaliser des consultations de qualité élevée. Toutefois, comme il ressort clairement de l'avis susmentionné, il y a encore un grand nombre de cas (y compris récents) dans lesquels les nouvelles lignes directrices ne sont pas appliquées de manière cohérente par les services compétents de la Commission. Aussi le CESE demande-t-il de rendre obligatoire, au sein des services de la Commission, l'application des lignes directrices en tant que normes de qualité pour la consultation des parties prenantes.

4.2.4. La bonne définition du groupe cible de la consultation est essentielle pour obtenir les informations nécessaires. Le CESE pourrait, dans le cadre de ses compétences et en étroite collaboration avec les organisations concernées et avec la Commission, apporter une aide à l'identification des organisations représentatives au sein de groupes cibles déterminés ⁽¹⁰⁾. Compte tenu des mécanismes renforcés de consultation des parties concernées, le CESE juge nécessaire de veiller à ce que la sélection des experts appelés à participer notamment à des groupes, conférences et ateliers s'effectue en toute transparence. Il convient par ailleurs de mieux prendre en compte la représentativité des parties prenantes et de prévoir, lors du traitement des résultats, une pondération qualitative et quantitative selon que la réponse provient d'un individu ou d'une organisation représentative de la société civile. Les réponses fournies par une organisation devraient à cet égard bénéficier d'une pondération plus élevée.

4.2.5. La qualité des questions (qui sont souvent orientées), leur sélection ainsi que les mécanismes de retour d'information de la Commission laissent souvent à désirer ⁽¹¹⁾. Le CESE a présenté des propositions exhaustives sur la manière de remédier à ces lacunes ⁽¹²⁾. Il pourrait par exemple influencer sur l'élaboration des questionnaires de consultation ainsi que sur les thèmes mêmes en proposant des questions ou en jouant régulièrement le rôle de «panel de test» chargé de vérifier la pertinence des questions. Le contrôle et le suivi des consultations ainsi que la création, par le CESE, d'une cellule d'observation à cet effet ⁽¹³⁾ pourraient contribuer adéquatement à améliorer la qualité des consultations.

⁽⁷⁾ JO C 48 du 15.2.2011, p. 48.

⁽⁸⁾ Avis du CESE sur le thème «Évaluation de la consultation des parties prenantes par la Commission européenne» (JO C 383 du 17.11.2015, p. 57).

⁽⁹⁾ Voir la note 8 de bas de page.

⁽¹⁰⁾ Voir la note 8 de bas de page.

⁽¹¹⁾ Voir la note 8 de bas de page.

⁽¹²⁾ Voir la note 8 de bas de page.

⁽¹³⁾ Voir la note 8 de bas de page.

4.2.6. Il importe en outre de définir des délais de consultation appropriés. S'ils ne doivent pas prolonger inutilement le processus réglementaire, dans le cas d'initiatives complexes ou très techniques, des délais de consultation de quatre, huit ou douze semaines pourraient en revanche s'avérer trop courts pour obtenir un retour d'information constructif. Une planification des consultations structurée et constamment mise à jour (dans les feuilles de route de la Commission) ainsi que la communication de leur objectif, y compris l'indication de délais fiables, peuvent aider les parties prenantes à préparer leur contribution.

4.2.7. En vue d'accroître encore la transparence et la visibilité pour les parties intéressées, le CESE suggère de s'assurer que toutes les consultations en cours des institutions de l'Union, mais aussi celles des agences européennes et organes subordonnés⁽¹⁴⁾, ainsi que toutes celles menées sur les actes délégués et d'exécution, soient présentées de façon homogène et lisible sur le site web centralisé de la Commission consacré aux consultations⁽¹⁵⁾, et d'en faire une plus large publicité sous la forme d'une stratégie de communication globale à l'échelle européenne.

4.2.8. La consultation sur les actes délégués (article 290 du TFUE) et les actes d'exécution (article 291 du TFUE) est particulièrement bienvenue. Le manque de transparence, l'incertitude juridique manifeste et l'insuffisance du contrôle politique sur le système de consultation préalable concernant les actes subordonnés sont, à juste titre, souvent déplorés⁽¹⁶⁾. Le CESE suggère en outre de créer un registre spécifique pour les actes délégués, sur le modèle du registre de comitologie. L'application d'actes délégués et d'exécution doit être étroitement limitée et faire l'objet d'une motivation spécifique. Les mesures prises à un niveau subordonné doivent être fondées de manière cohérente sur l'acte de base. Les actes délégués et d'exécution ne doivent pas remettre en question les décisions politiques.

4.2.9. Il convient par ailleurs de veiller à ce que les consultations relatives aux lignes directrices des agences de l'Union ou à leurs dispositions ne conduisent pas à réitérer des consultations déjà réalisées ni à produire des actes délégués ou d'exécution au contenu identique.

4.2.10. En principe, il y a lieu de distinguer les consultations des partenaires sociaux — pratiques du dialogue social prévues par les traités de l'Union européenne (articles 155 et 154 TFUE) — et la consultation publique de toutes les parties intéressées de la société civile au titre de l'article 11, paragraphe 3, du TFUE. Ces deux procédures ont chacune une fonction spécifique et une légitimité différente.

4.2.11. Il est vrai que le texte de la boîte à outils pour l'amélioration de la réglementation précise que les exigences minimales en matière de consultation ne s'appliquent pas aux consultations des partenaires sociaux, et que celles-ci relèvent dès lors des règles relatives aux consultations publiques. Le CESE tient néanmoins à souligner que la communication à l'examen ne peut en aucun cas être invoquée pour subordonner les consultations des partenaires sociaux européens et le fruit de leurs négociations à un contrôle *ex ante* ou *ex post* prenant la forme de consultations publiques. Le dialogue social est une procédure spécifique, prévue par le TFUE⁽¹⁷⁾, qui doit être respectée. Les consultations publiques ne sauraient par conséquent se substituer aux consultations des partenaires sociaux⁽¹⁸⁾. Il convient de veiller à la mise en œuvre des conclusions figurant dans les accords conclus par les partenaires sociaux conformément aux dispositions de l'article 155 du TFUE⁽¹⁹⁾.

4.3. De meilleurs outils pour de meilleures politiques

4.3.1. À l'avenir, la Commission appliquera les nouvelles lignes directrices intégrées pour l'amélioration de la réglementation⁽²⁰⁾ aux nouvelles mesures. Elle s'engage aussi à tester des moyens autres que la réglementation, tels que la corégulation et l'autorégulation, et accorde une attention particulière au principe «think small first» (priorité aux PME), au test PME et à la possibilité d'exempter les microentreprises de certaines exigences posées par la législation européenne.

4.3.2. Le CESE se félicite que les lignes directrices pour l'amélioration de la réglementation aient été précisées, remaniées, complétées dans le cadre d'une version consolidée et élaborées à l'aide d'une boîte à outils exhaustive. Selon le CESE, ces outils peuvent fortement contribuer à l'amélioration de la réglementation et assurer, grâce à leur présentation harmonisée au sein d'un document, un large soutien et une application uniforme des mesures de la part du personnel de la Commission. Le secrétariat général devrait veiller au respect de ces dispositions par l'ensemble des services de la Commission.

⁽¹⁴⁾ Notamment les autorités européennes de surveillance: l'AEAPP, l'AEMF et l'ABE.

⁽¹⁵⁾ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_fr.htm

⁽¹⁶⁾ Avis du CESE sur les «Actes délégués» (voir page 145 du présent Journal officiel).

⁽¹⁷⁾ Article 154, paragraphes 2 et 3 du TFUE.

⁽¹⁸⁾ Voir aussi le rapport de la commission des affaires juridiques du Parlement européen sur le programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT): situation actuelle et perspectives [2014/2150(INI)], point 10.

⁽¹⁹⁾ Exemple négatif: l'accord dans le secteur de la coiffure.

⁽²⁰⁾ SWD(2015) 111.

4.3.3. La Commission confirme que, dans les lignes directrices pour l'amélioration de la réglementation, «quoi qu'elle fasse, la compétitivité et le développement durable de l'Union européenne resteront au cœur de [ses] priorités»⁽²¹⁾. L'action de l'Union européenne devrait ainsi trouver un point d'équilibre entre les objectifs généraux de l'Union et la promotion de la compétitivité. Pour sa part, le CESE recommande de soumettre chaque proposition législative et non législative à un examen efficace et cohérent dans l'esprit des objectifs poursuivis par l'article 3 du TFUE et de procéder régulièrement à un «test de compétitivité».

4.3.4. Le CESE a constamment appelé à des procédures plus transparentes et à une prise en compte toujours globale et équilibrée des dimensions économique, sociale et environnementale ainsi que de la protection des consommateurs⁽²²⁾. Cette exigence devrait faire l'objet d'une vérification systématique lors de chaque *analyse d'impact*. Le CESE pourrait contribuer à une évaluation équilibrée de ces outils et procédures dans le cadre de ses compétences.

4.3.5. De manière générale, la législation devrait être élaborée de façon que les mesures s'appliquent de la même manière pour toutes les entreprises. Il convient de saluer l'adhésion renouvelée de la Commission au principe «priorité aux PME» en particulier et sa prise en compte des intérêts des PME (y compris les microentreprises).

4.3.6. Il est incontestable que si la réglementation par voie législative est nécessaire à toutes les entreprises, quelle qu'en soit la taille, il est cependant fréquent qu'elle pose des problèmes aux petites entreprises, en particulier aux microentreprises, dans le cadre de leur création et de leur gestion. Le CESE fait observer qu'il n'est pas opportun d'octroyer aux microentreprises des exemptions généralisées et qu'il serait plus judicieux d'adopter, s'agissant des propositions législatives, une approche au cas par cas, sur la base d'une analyse d'impact minutieuse⁽²³⁾. À cet égard, il convient de tenir compte des intérêts des microentreprises; les droits des travailleurs et des consommateurs ne doivent faire l'objet d'aucune restriction.

4.3.7. Le CESE accueille favorablement la transformation du *comité d'analyse d'impact* en comité d'examen de la réglementation et demande, dans ce contexte, de garantir la plus grande transparence, la plus grande impartialité et la plus grande indépendance des experts. D'une part, la présence d'experts externes représente un pas dans la bonne direction, qui garantit une impartialité accrue de ce comité, l'élargissement de son domaine de compétence aux évaluations et aux bilans de qualité devant permettre, d'autre part, de réaliser des analyses d'impact plus cohérentes et synergiques. L'objectif doit cependant rester la création d'un comité d'analyse d'impact unique et indépendant, qui opère pour l'ensemble des institutions de l'Union européenne et communique avec les organes consultatifs établis que sont le CESE et le CdR. Ce comité indépendant devrait recourir à des experts externes, avoir un président externe et examiner les propositions de la Commission⁽²⁴⁾. Cette dernière devrait clairement indiquer que l'objectif qu'elle poursuit est celui d'un comité externe indépendant et que la configuration actuelle ne doit être considérée que comme une nouvelle étape intermédiaire en ce sens. Cette solution constituerait un gage de transparence et d'expertise technique et permettrait d'éviter que la réglementation européenne ne soit orientée par certains intérêts.

4.3.8. Dans plusieurs de ses études⁽²⁵⁾ et avis⁽²⁶⁾, le CESE a attiré l'attention sur l'importance de l'autorégulation et de la corégulation ainsi que de leurs particularités, qui constituent un cas de «subsidiarité horizontale»⁽²⁷⁾. Un chapitre est spécifiquement consacré à ce sujet dans l'accord interinstitutionnel sur l'amélioration de la réglementation de 2003. Le CESE considère quant à lui que l'autorégulation et/ou la corégulation peuvent, dans certains cas, constituer un moyen de prévention efficace ou complémentaire utile à l'action législative pour autant qu'elles soient dûment encadrées dans le contexte d'un vaste cadre législatif clair, bien défini et guidé par des principes de transparence, d'indépendance, d'efficacité et de responsabilité, entre autres⁽²⁸⁾.

4.3.9. La transparence doit être renforcée par l'application de mesures visant à améliorer la réglementation, compte tenu notamment de la généralisation du recours aux trilogues informels⁽²⁹⁾. Cet objectif peut être atteint dans la mesure où les conclusions de chaque réunion en trilogue et les compromis finaux sont rendus publics avant l'adoption des textes par le Conseil et le Parlement européen. Force est de reconnaître que si le recours aux trilogues est globalement censé accélérer le processus législatif, il mène au problème central de la pratique réglementaire actuelle, à savoir la tendance croissante des États membres à lier, au sein du Conseil, différents actes juridiques dans des «cadres de négociation» afin de dégager des majorités en faveur de certaines directives. Ce processus manque bien trop souvent de transparence et se déroule dans l'urgence, sans que les experts des États membres, du Parlement européen et de la Commission n'y soient suffisamment associés et en l'absence d'un examen satisfaisant des effets produits par les principaux éléments contenus dans ces cadres de négociation. Cette pratique n'est pas sans incidence sur la qualité et la transparence de la réglementation.

⁽²¹⁾ COM(2015) 215 final, paragraphe 3.1.

⁽²²⁾ JO C 230 du 14.7.2015, p. 66.

⁽²³⁾ JO C 327 du 12.11.2013, p. 33.

⁽²⁴⁾ Voir la note 23 de bas de page.

⁽²⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.int-opinions.32948>

⁽²⁶⁾ JO C 291 du 4.9.2015, p. 29.

⁽²⁷⁾ Voir la note 23 de bas de page.

⁽²⁸⁾ JO C 230 du 14.7.2015, p. 66, paragraphe 5.10.

⁽²⁹⁾ Cette procédure a concerné 80 % de la réglementation au cours de la dernière législature du Parlement européen.

4.3.10. Il convient dès lors de veiller, dans le cadre des procédures d'amélioration de la réglementation, à ce que les trilogues informels soient réservés à des urgences particulières et à ce que la grande majorité du travail réglementaire s'effectue selon la procédure législative ordinaire. Seule cette solution permettra de garantir une authentique légitimité démocratique et la pleine participation des acteurs concernés.

4.4. Renforcement de l'évaluation ex post, du programme REFIT et de la plateforme REFIT

4.4.1. La Commission propose en outre de mettre davantage l'accent sur l'évaluation des actes tout au long de leur cycle de vie, d'organiser le programme REFIT de façon à ce qu'il soit plus ciblé, de l'ancrer dans le programme de travail et de réaliser des bilans de qualité. Il est prévu d'améliorer la transposition des actes législatifs et de mettre en place une plateforme REFIT, au sein de laquelle le CESE pourra aussi siéger.

4.4.2. Le CESE se réjouit que la Commission propose de mettre l'accent sur l'évaluation et d'associer d'autres organes de l'Union, ainsi que la société civile, à ce processus. Les évaluations ex post, qui comparent les objectifs déclarés aux résultats obtenus, constituent d'importants outils d'analyse, sachant notamment que, conformément au modèle du cycle de vie d'un acte législatif, les conclusions tirées des évaluations peuvent directement alimenter une éventuelle analyse d'impact en vue de la révision d'un acte. Le CESE se réjouit que les représentants de la société civile organisée, des entreprises, des travailleurs et des consommateurs, qui sont généralement les destinataires des actes législatifs, puissent participer à ce processus par l'intermédiaire de consultations publiques et ciblées. Il souligne néanmoins que les évaluations ne doivent pas être lancées avant qu'une durée raisonnable de mise en œuvre ne se soit écoulée, afin de pouvoir recueillir et compiler des données et informations pertinentes sur les effets de l'acte législatif concerné ⁽³⁰⁾.

4.4.3. Il est essentiel d'associer le CESE à ce processus. À cet égard, les accords de coopération conclus avec la Commission et le Parlement européen prévoient une participation du CESE, qui pourrait en outre générer des synergies dans le cadre de la coopération avec le Parlement. Au regard du modèle de cycle de vie d'un acte précédemment décrit, cette procédure garantirait une prise en compte précoce de la contribution du CESE. Ce dernier pourrait effectuer ses propres évaluations en fonction des besoins, présenter les résultats au sein de la plateforme REFIT avec d'autres parties prenantes et les États membres ainsi que la Commission, et améliorer ainsi sa coopération avec les institutions et formuler des propositions d'évaluation pour le programme REFIT. L'inclusion du programme REFIT dans les programmes de travail annuels successifs de la Commission garantirait une participation supplémentaire du CESE à la programmation.

4.4.4. Le CESE se félicite que la Commission s'efforce d'améliorer les procédures et les outils du programme REFIT. Il renvoie à cet égard à ses précédents avis ⁽³¹⁾.

4.4.5. L'abrogation de certains actes législatifs obsolètes est une pratique existante de la Commission, qui doit se poursuivre à l'avenir. La réalisation de bilans de qualité est en principe accueillie favorablement ⁽³²⁾. La Commission devrait présenter et publier de façon transparente sur une page internet tous les bilans de qualité réalisés, en cours et prévus.

4.4.6. Le CESE salue expressément la mise en place d'une plateforme REFIT à laquelle il pourra participer. Cette plateforme devrait rassembler et analyser des propositions visant à simplifier la charge administrative qui découle de la législation européenne ainsi que de sa transposition et de sa mise en œuvre dans les États membres. Le CESE recommande de garantir une composition équilibrée des groupes de parties intéressées, qui est une condition essentielle au succès de la plateforme. Il est représenté par un(e) expert(e) de haut niveau dans le groupe des parties intéressées. La Commission devrait toutefois expliciter la manière dont le mandat de représentation du CESE et du CdR s'articule avec la plateforme REFIT. Le rôle institutionnel particulier des deux Comités doit être évalué en regard des autres parties intéressées. Le CESE se félicite en principe de la participation des États membres à ce groupe, qui devrait permettre de procéder, à tout moment, à des échanges avec leurs représentants. Il convient que le Parlement européen soit régulièrement informé des travaux de la plateforme REFIT et qu'il ait la possibilité de participer à sa réunion annuelle.

⁽³⁰⁾ Voir la note 22 de bas de page.

⁽³¹⁾ Voir la note 22 de bas de page.

⁽³²⁾ Voir la note 23 de bas de page.

4.4.7. Le CESE considère que l'une des principales faiblesses du programme européen pour une meilleure réglementation tient à ce que les États membres y sont insuffisamment associés. Ce constat est problématique non seulement au niveau national, mais aussi pour l'Union, dans la mesure où il n'est, en définitive, pas étonnant qu'en l'absence de mesures et de plans de mise en œuvre efficace du droit européen, qui soient rigoureux et reposent sur des données probantes, les États membres ne le transposent parfois que de manière frileuse, tardive ou erronée, voire pas du tout.

4.4.8. Il est regrettable que dans sa communication, la Commission ne fasse pas référence à ce problème et ne soumette aucune proposition pour y remédier. C'est ainsi qu'en 2013, 1 300 procédures d'infraction ont encore dû être engagées contre des États membres. À l'heure actuelle, le problème n'est pas tant celui des retards de transposition (390 procédures ouvertes à la fin 2013), car, comme en 2012 déjà, la plupart des procédures d'infraction (62 % des cas) concernent le non-respect de la législation européenne dans les domaines de l'environnement, de la fiscalité, des transports, du marché intérieur et des services ⁽³³⁾.

4.4.9. Une solution possible consisterait à ce que la Commission informe davantage le public à ce sujet car, en définitive, ce sont les gouvernements des États membres qui transposent mal ou tardivement le droit — voire ne le transposent pas du tout — qui ont approuvé les réglementations concernées au sein du Conseil. Ce sont eux qui sont responsables des lacunes généralisées dans la mise en œuvre du droit européen qui sont constatées année après année dans les rapports relatifs à son application. La Commission devrait en outre examiner systématiquement quelles mesures sont essentielles pour modifier radicalement la situation actuelle, et prendre en compte des propositions antérieures du CESE ⁽³⁴⁾.

4.4.10. Lorsqu'il existe un besoin de réglementation, un examen devrait être effectué au cas par cas, indépendamment du contenu et du contexte, afin de déterminer s'il est préférable d'agir par voie de directive ou de règlement. Par exemple, afin d'éviter des mesures de mise en œuvre différenciées ou une surréglementation ⁽³⁵⁾, il importe notamment de privilégier les règlements plutôt que les directives ⁽³⁶⁾. Cette approche renforcerait la clarté et la sécurité juridiques.

4.4.11. La transposition et la mise en œuvre du droit de l'Union constituent par ailleurs des indicateurs importants pour son évaluation ultérieure, qui doit être effectuée par les différents gouvernements. L'obligation à laquelle est tenue la Commission d'élaborer des «plans de mise en œuvre» pour les directives importantes ⁽³⁷⁾ — des mesures de soutien de la Commission devant faciliter leur transposition dans les États membres — constitue un élément dont il y a lieu de se féliciter dans le nouveau train de mesures relatif à l'amélioration de la réglementation. C'est aussi le cas de la possibilité, que la Commission peut accorder aux États membres, de communiquer des documents explicatifs sur leur stratégie nationale de transposition et de réaliser un examen de conformité en deux étapes. Le CESE est convaincu qu'il s'agit là d'un pas dans la bonne direction. Reste à déterminer, dans la pratique, l'efficacité de ces mesures.

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽³³⁾ Trente et unième rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'Union [COM(2014) 612 final].

⁽³⁴⁾ Voir la note 22 de bas de page.

⁽³⁵⁾ Le CESE est en train de finaliser une étude exhaustive sur ce thème.

⁽³⁶⁾ Alors qu'au cours de la législature 2000-2004, les directives restaient plus nombreuses que les règlements (155 règlements contre 191 directives), la situation s'était nettement retournée en faveur des règlements au cours la dernière législature (2010-2014), avec 383 règlements contre 136 directives.

⁽³⁷⁾ «Better Regulation Guidelines» (Lignes directrices pour l'amélioration de la réglementation) [SWD(2015) 111 final], chapitre IV, http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

ANNEXE

Texte du projet d'avis du Comité rejeté au profit d'un amendement adopté par l'assemblée plénière:

Paragraphe 4.3.10

C'est pourquoi le CESE accueille favorablement l'initiative visant à soumettre à une analyse d'impact les amendements pertinents (conformément aux dispositions de l'accord institutionnel de 2003), notamment ceux qui émanent du Conseil et du Parlement européen, car cette mesure est de nature à améliorer de manière décisive la qualité de la réglementation. Il regrette cependant que cette problématique ne soit pas suffisamment abordée dans la communication de la Commission. Dès lors, il convient de veiller, dans le cadre des procédures d'amélioration de la réglementation, à ce que les trilogues informels soient réservés à des urgences particulières et à ce que la grande majorité du travail réglementaire s'effectue selon la procédure législative ordinaire. Seule cette solution permettra de garantir une authentique légitimité démocratique et la pleine participation des acteurs concernés.

Résultat du vote: 106 voix contre, 59 voix pour et 19 abstentions.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'établissement d'un cadre de l'Union pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données dans le secteur de la pêche et le soutien aux avis scientifiques sur la politique commune de la pêche (refonte)»

[COM(2015) 294 final — 2015/0133 (COD)]

(2016/C 013/29)

Rapporteur unique: M. Brian CURTIS

Les 2 et 6 juillet 2015, respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément aux articles 43, paragraphe 2, et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen (CESE) sur la:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'établissement d'un cadre de l'Union pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données dans le secteur de la pêche et le soutien aux avis scientifiques sur la politique commune de la pêche (refonte)»

[COM(2015) 294 final — 2015/0133 (COD)].

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 septembre 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 141 voix pour, aucune voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. D'une manière générale, le CESE rejoint la Commission dans son intention de s'appuyer sur les éléments qui fonctionnent bien, en assurant ainsi un haut degré de continuité tout en s'efforçant par ailleurs de répondre aux nouvelles exigences qui se posent, et il considère que les modifications proposées ne vont pas au-delà des exigences requises et appropriées pour atteindre l'objectif fondamental d'améliorer la qualité, l'accessibilité et la disponibilité des données dans le secteur de la pêche.

1.2. La disponibilité des données représente le domaine auquel ressortit la majeure partie des avancées qu'il conviendrait d'effectuer. Les procédures que les utilisateurs finaux doivent suivre pour solliciter des données auprès des États membres («appels de données») présentent une lourdeur excessive et exigent trop de ressources; l'accessibilité desdites données relatives aux activités de pêche varie selon les États membres, en raison de la diversité qui existent dans les règles d'accès, laquelle est parfois due à des restrictions interdisant que ces éléments soient utilisés à des fins multiples; enfin, les informations du cadre pour la collecte des données (CCD) sont sous-utilisées parce qu'elles ne sont pas facilement accessibles, si bien qu'elles sont sous-exploitées et que des investissements inutiles sont engagés, lorsque les mêmes données sont recueillies plusieurs fois à des fins différentes (politiques en matière de planification de l'espace maritime par exemple). La révision du CCD offre l'occasion, par le recours aux avancées technologiques les plus récentes, de parvenir, d'une part, à ce que les données relatives à la pêche soient accessibles à un cercle plus large de parties intéressées et, d'autre part, à ce que la charge que les demandes de données font peser sur les États membres se trouve allégée.

1.3. Des améliorations s'imposent encore en ce qui concerne la qualité et la fiabilité des données. L'un des moyens de garantir qu'elles soient de haut niveau, qualitativement parlant, consiste à appliquer le code de bonnes pratiques de la statistique européenne et le cadre d'assurance qualité du système statistique européen.

2. Contexte général

2.1. C'est en 2000 qu'a été mis en place un cadre de l'Union européenne pour la collecte et la gestion des données relatives à la pêche ⁽¹⁾. Sa révision, en 2008, a donné naissance au CCD ⁽²⁾, lequel représente une avancée importante, en ce qu'il a établi, à l'échelle de l'Union européenne, un ensemble harmonisé de règles régissant la collecte des données biologiques, environnementales, techniques et socio-économiques concernant les secteurs de la pêche, de l'aquaculture et de la transformation de leurs produits.

2.2. Lors de l'adoption du règlement relatif à la politique commune de la pêche (PCP) ⁽³⁾, le Parlement européen et le Conseil ont demandé à la Commission de présenter rapidement une proposition pour modifier le CCD de telle manière qu'il fût possible de mettre en pratique, dans les meilleurs délais, les principes et les objectifs de la collecte des données qui sont essentiels pour soutenir la politique commune de la pêche telle que réformée. La proposition à l'examen vise à atteindre cet objectif grâce à un renforcement de la coopération régionale et à une adaptation aux nouvelles exigences en matière de données.

2.2.1. Le cadre pour la collecte de données devra être conformé aux besoins à couvrir qui résultent du nouveau règlement sur la politique commune de la pêche, à savoir l'évolution progressive vers le rendement maximal durable (RMD), les incidences de la pêche sur les écosystèmes, pour les espèces protégées et les habitats des fonds marins, par exemple, et celles de nature environnementale et autre qui sont produites par l'aquaculture, par exemple les informations sur la mortalité ou les pertes et sur l'utilisation de médicaments, ainsi que les effets de l'obligation de débarquement.

2.2.2. À l'occasion de la révision du cadre pour la collecte de données, il conviendrait également de garantir que lesdites données soient collectées conformément à une analyse coût-avantages ou coût-usage concernant le degré de précision obtenu à partir de tel ou tel modèle scientifique et le niveau de risque correspondant, amenant, par exemple, à ne plus effectuer que des enquêtes triennales et non annuelles. Cette analyse devrait reposer sur un dialogue entre les gestionnaires des pêches, les collecteurs de données et les organismes fournissant des avis scientifiques.

2.3. La proposition de la Commission vise à harmoniser le CCD avec les autres actes législatifs de l'Union européenne ayant trait à la collecte de données relatives à la pêche, de manière à supprimer les chevauchements et, partant, à réduire les coûts de l'ensemble du système de récolte de données marines. Il n'a pas été jugé nécessaire de procéder à une analyse d'impact spécifique, étant donné que le CCD a été évalué dans le cadre de l'analyse d'impact de la PCP, dont on entend manifestement qu'il fasse partie.

3. Observations

3.1. Le CCD est trop complexe, tant du point de vue de son cadre juridique que des modalités de sa mise en œuvre. Cette complexité et cette inefficacité sont notamment dues aux doubles emplois qui, dans les exigences relatives aux données, existent entre ledit cadre et d'autres actes législatifs de l'Union européenne, tels que le règlement sur le contrôle de la pêche ⁽⁴⁾ et les règlements spécifiques en matière de statistiques ⁽⁵⁾. Un élément qui le rend encore plus complexe et inefficace est que les mêmes données brutes doivent être envoyées sous des formes à agréger de manière différente suivant les utilisateurs finals auxquels elles sont destinées.

3.2. Le cadre juridique dans lequel s'inscrit le CCD est trop directif et détaillé et débouche ainsi sur un système qui est tout à la fois lourd à gérer et insuffisamment apte à s'adapter à l'évolution des besoins. Aussi est-il nécessaire d'intégrer davantage les utilisateurs finals dans la conception et la mise en œuvre des exigences posées en matière de données, afin de fournir la garantie qu'elles répondent mieux à leurs besoins.

3.3. Un autre aspect intéressant réside dans l'indispensable renforcement des synergies avec les objectifs poursuivis par les politiques de l'Union européenne. Cet observation s'applique au premier chef à la directive-cadre relative à la stratégie pour le milieu marin (DCSM)

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ JO L 176 du 15.7.2000, p. 1.

⁽²⁾ JO L 60 du 5.3.2008, p. 1.

⁽³⁾ JO L 354 du 28.12.2013, p. 22.

⁽⁴⁾ JO L 343 du 22.12.2009, p. 1.

⁽⁵⁾ JO L 218 du 13.8.2008, p. 1.

JO L 403 du 30.12.2006, p. 1.

JO L 87 du 31.3.2009, p. 1.

JO L 87 du 31.3.2009, p. 42.

JO L 87 du 31.3.2009, p. 70.

JO L 97 du 9.4.2008, p. 13.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1829/2003 en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire sur leur territoire l'utilisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés»

(programme glissant)

[COM(2015) 177 final — 2015/0093 (COD)]

(2016/C 013/30)

Rapporteur: M. José María ESPUNY MOYANO

Corapporteur: M. Martin SIECKER

Les 30 avril et 17 juin 2015 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 règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1829/2003 en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire sur leur territoire l'utilisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés (programme glissant)»

[COM(2015) 177 final — 2015/0093 (COD)].

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 septembre 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 138 voix pour, 6 contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE se réjouit que la Commission européenne ait l'intention d'aborder une question qui suscite un vif intérêt auprès des secteurs producteurs et de l'opinion publique en général.

1.2. Le CESE se félicite que la Commission accomplisse sa mission, consistant à trouver des solutions aux lacunes d'un système d'autorisation des cultures d'organismes génétiquement modifiés qui, en pratique, s'est révélé inadéquat.

1.3. Le CESE déplore que la proposition ne se penche pas davantage sur des aspects essentiels, tels que la traçabilité et la cohérence législative entre les secteurs de l'alimentation humaine et animale, ainsi que les rapports d'impact socio-économique des propositions.

1.4. Le CESE émet des doutes sur la possibilité réelle de mettre cette réglementation en œuvre dans le marché unique et sur certains aspects d'ordre juridique; il convient, en outre, de ne pas oublier qu'il existe, en marge desdites questions juridiques, un problème de perception publique et d'ordre politique.

1.5. Par conséquent, le CESE recommande à la Commission européenne de retirer la proposition telle qu'en ses termes actuels et d'en élaborer une nouvelle version, en tenant compte des lacunes relevées dans le présent avis, ainsi que dans d'autres recommandations similaires du Parlement européen.

2. Contexte

2.1. C'est en 1996 que les cultures biotechnologiques (organismes génétiquement modifiés ou OGM) ont commencé à se répandre dans le monde. Depuis lors, leur surface n'a cessé d'augmenter à un rythme soutenu de 3 ou 4 % par an. Ainsi, entre 2013 et 2014, elle s'est accrue de 6,3 millions d'hectares pour atteindre un total de 181 millions d'hectares, cultivés par plus de 18 millions d'agriculteurs dans 28 pays. Les plus grandes étendues cultivées en OGM se trouvent aux États-Unis, au Brésil et en Argentine; il en existe également des superficies importantes dans des pays en développement, comme le Burkina Faso, le Soudan et le Bangladesh. Les principales cultures concernées sont le maïs, le soja et le coton mais l'on produit également ainsi des aubergines, des tomates et des poivrons.

2.2. Dans l'Union européenne, cinq pays cultivent des OGM (l'Espagne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie et la Slovaquie), sur une surface totale d'environ 148 000 hectares, soit 137 000 hectares en Espagne, 8 000 au Portugal, 2 500 en République tchèque, 800 en Roumanie et 100 en Slovaquie, selon les données de 2013 ⁽¹⁾.

2.3. Conformément aux exigences réglementaires, les étiquettes des denrées alimentaires et des aliments pour animaux font systématiquement mention de la présence d'OGM depuis plus d'une décennie. À l'heure actuelle, entre 85 et 90 % des aliments pour animaux industriels produits dans l'Union européenne sont étiquetés comme étant ou contenant des OGM, et ce, en raison de la forte présence quantitative, dans leur composition, de matières premières génétiquement modifiées, tant importées que produites dans l'Union européenne, qui représentent en moyenne 20 à 25 % de la formule totale d'un aliment industriel pour animaux. Si elle entre en vigueur, cette proposition pourrait avoir une incidence considérable sur l'offre et la demande de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux dans l'Union européenne. Les retombées qu'elle pourrait avoir sur l'agriculture européenne et, par suite, sur la PAC doivent faire l'objet d'une évaluation approfondie. La réglementation européenne qui garantit la bonne traçabilité de la présence d'OGM dans les denrées alimentaires et les aliments pour animaux devrait être étendue, afin que ces produits soient également étiquetés comme non génétiquement modifiés lorsqu'ils sont réellement exempts d'OGM.

2.4. Toutefois, comme le CESE le déplore et souhaite le souligner, aucun effort similaire en matière de traçabilité n'a été déployé dans la législation européenne relative à l'alimentation humaine.

3. Le cadre législatif actuel

3.1. Depuis l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾, aucune majorité qualifiée ne s'est jamais dégagée parmi les États membres au Conseil en faveur ou à l'encontre d'un projet de décision de la Commission autorisant des organismes génétiquement modifiés et des denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés. Dans toutes ses phases administratives, le processus s'est toujours soldé par l'«absence d'émission d'un avis». La Commission a par conséquent adopté les décisions d'autorisation, conformément à la législation applicable mais sans le soutien des États membres.

3.2. Le renvoi du dossier à la Commission pour l'adoption d'une décision finale est devenu la règle, alors qu'il devrait n'être qu'une exception.

3.3. En l'absence d'une majorité qualifiée parmi les États membres, la Commission, en tant que gestionnaire du risque, doit adopter une décision (accordant ou refusant l'autorisation) dans un délai raisonnable.

4. La proposition de la Commission

4.1. La proposition de la Commission consiste à ajouter au règlement (CE) n° 1829/2003 un nouvel article, portant le numéro 34 bis, en vertu duquel les États membres pourront adopter des mesures visant à restreindre ou interdire l'utilisation des OGM à condition:

— qu'elles soient motivées et fondées sur des raisons impérieuses conformes au droit de l'Union et ne soient en aucun cas en contradiction avec l'évaluation du risque effectuée,

— et qu'elles soient proportionnelles et non discriminatoires.

4.2. Lorsqu'un État membre envisage d'adopter des mesures en application du nouveau régime, il devra transmettre au préalable à la Commission le projet afférent et les motifs par lesquels il les justifie.

4.3. Les dispositions adoptées n'affecteront en rien l'utilisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux contenant de manière fortuite ou techniquement inévitable du matériel génétiquement modifié.

4.4. Ces mesures ne s'appliqueront pas aux OGM destinés à la culture.

4.4.1. Néanmoins, une procédure similaire a déjà été adoptée il y a peu dans le cadre de la directive (UE) 2015/412 du Parlement européen et du Conseil ⁽³⁾, offrant aux États membres une plus grande liberté pour décider de restreindre ou d'interdire les cultures d'OGM sur leur territoire. La proposition de la Commission à l'examen vise maintenant à instaurer, pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés, une procédure analogue qui soit harmonisée avec la solution récemment adoptée pour les cultures d'OGM.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/food/plant/docs/plant_gmo_report_studies_report_2013_mon_810_en.pdf

⁽²⁾ JO L 268 du 18.10.2003, p. 1.

⁽³⁾ JO L 68 du 13.3.2015, p. 1.

5. Remarque préliminaire

5.1. La question des OGM est très épineuse et donne lieu à un débat passionné, en leur faveur comme en leur défaveur. Par conséquent, le présent avis du CESE se limitera strictement à peser le pour et le contre de la proposition, sans entrer dans une appréciation plus globale sur le caractère «bénéfique» ou «nuisible» des OGM, déjà effectuée par le Comité en de précédentes occasions ⁽⁴⁾.

6. Arguments en faveur de la proposition de la Commission

6.1. Rééquilibrage entre les compétences des États membres et celles de l'Union européenne

6.1.1. Il est bien connu que les contraintes opérationnelles et budgétaires de la politique agricole commune actuelle ont pour effet que de nombreux pays mettent ouvertement en cause les compétences conférées par les traités à l'Union européenne dans ce domaine, avec pour conséquence un affaiblissement politique des institutions européennes.

6.1.2. Par ailleurs, quelques États membres, qui ne sont pas les bénéficiaires «naturels» de la PAC, critiquent souvent le poids de cette politique commune dans le budget, ainsi que celui d'autres politiques communes relevant du troisième pilier. Ces oppositions politiques trouvent un soutien croissant dans certains États membres, comme le législateur et le CESE ne peuvent l'ignorer.

6.1.3. La proposition de la Commission entraînerait, dans la pratique, une rétrocession de compétences, donnant ainsi satisfaction à la demande de certains États membres (et de leurs opinions publiques) de rééquilibrer les attributions des États membres et celles conférées à l'Union, notamment dans un domaine où ils disposent encore de pouvoirs, en l'occurrence en ce qui concerne la culture des OGM.

6.2. Existence dans la proposition de mesures de précaution juridiques et de clauses de sauvegarde qui permettront d'éviter les abus de la part des États membres

6.2.1. L'obligation imposée aux États membres de justifier au cas par cas les mesures qu'ils adoptent a pour effet qu'elles ne peuvent être arbitraires et qu'elles doivent en outre être compatibles avec les traités et, en particulier et expressément, avec les principes du marché intérieur et les obligations internationales de l'Union.

6.2.2. Ces mesures de précaution, combinées au principe de responsabilité dans la gestion publique, qui est propre aux administrations nationales modernes, devraient garantir que les décisions d'exclusion seront prises à titre exceptionnel et de manière proportionnée.

6.3. Correction d'une anomalie dans la pratique juridique de l'Union

6.3.1. Comme l'affirme la Commission dans l'exposé des motifs de sa proposition, le règlement (CE) n° 1829/2003 n'a jamais été dûment respecté, et ce, tant en raison de positions nationales qui n'étaient pas justifiées d'un point de vue scientifique que de l'anomalie juridique que représente une prise de décisions effectuée directement par la Commission (comitologie).

6.3.2. Cette situation, véritablement exceptionnelle dans le système réglementaire européen, se trouverait restreinte en cas d'adoption de la proposition dans les termes envisagés par la Commission. Ainsi, les États membres qui misaient jusqu'à présent sur l'absence d'émission d'une décision ou sur l'opposition systématique à la constitution de majorités suffisantes n'auront plus de raison d'estimer devoir mener une opposition politique au sein du Conseil s'ils disposent au niveau national d'autres instruments pour s'opposer à l'application d'une décision du Conseil ou l'exclure sur leur territoire.

6.4. Exécution d'un mandat

6.4.1. En proposant la modification du règlement (CE) n° 1829/2003, la Commission met effectivement en œuvre le mandat qu'elle a reçu de présenter une proposition qui dépasse les limites du cadre législatif existant en matière d'autorisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux comportant des OGM. En ce sens, la proposition de la Commission est nécessaire et opportune.

⁽⁴⁾ JO C 68 du 6.3.2012, p. 56.

7. Arguments contre la proposition de la Commission

7.1. Opposition généralisée de tous les secteurs concernés

7.1.1. La proposition de la Commission a suscité une opposition généralisée, relayée par les médias, tant de la part des secteurs qui se sont prononcés en faveur de l'utilisation d'OGM dans les denrées alimentaires et les aliments pour animaux que de tous ceux qui se sont habituellement montrés hostiles à leur utilisation. Il convient d'attirer vivement l'attention sur les critiques, rendues publiques, que la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen a formulées au sujet de la proposition et dans lesquelles elle a recommandé son retrait; ce texte fera l'objet d'un vote formel en octobre ⁽⁵⁾.

7.1.2. Bien qu'inspirées de visions différentes et parfois contradictoires, les fortes réserves exprimées par les acteurs concernés se traduiront nécessairement par un débat parlementaire difficile, à l'issue incertaine, qu'il pourrait être prudent d'éviter, en renvoyant la proposition pour un réexamen plus approfondi.

7.2. Risque de manque de transparence dans la prise de décisions au niveau national

7.2.1. La Commission maintient un système commun d'évaluation des risques liés aux OGM, prévu par la directive (UE) 2015/412. Cependant, la possibilité octroyée aux États membres de restreindre les évaluations de risques et les autorisations communautaires pour des raisons nationales, sans que soit prévu un système obligatoire et transparent d'information publique sur les motifs et les justifications qui conduisent les États membres à opter pour des clauses d'exclusion, peut entrer sérieusement en contradiction avec les engagements concernant la transparence dans la prise de décisions publiques, qui figure à titre d'exigence prioritaire dans les orientations politiques de la Commission Juncker, telles qu'elles ont été rendues publiques. Par conséquent, il serait prudent d'exiger que la législation prévoie de tels systèmes d'information publique au niveau national et assure leur transparence ainsi que leur libre accès.

7.3. Risque de manque de prévisibilité

7.3.1. Dans le cas où elle serait adoptée dans les termes actuels, la proposition de la Commission pourrait aboutir à une situation anormale, dans laquelle des décisions publiques, prises sur la base de critères scientifiques et au niveau européen, pourraient avoir des effets juridiques et économiques qui varieraient d'un État membre à l'autre. Pareille situation peut affecter la prévisibilité et la crédibilité des décisions de l'Union européenne.

7.3.2. Il manque ici une évaluation de l'incidence socio-économique de la proposition, assortie d'une description détaillée des répercussions qu'elle produirait, du point de vue des coûts, sur la chaîne alimentaire, la culture, l'approvisionnement en matières premières, ainsi que les distorsions du marché qu'elle pourrait induire.

7.3.3. Aucun outil n'est prévu pour garantir la traçabilité des OGM dans l'étiquetage des aliments destinés à la consommation humaine.

7.4. Risque de distorsions commerciales internationales

7.4.1. Si la proposition de la Commission exige le respect des obligations internationales de l'Union, la réglementation ne prévoit pas de limites spécifiques et précises s'imposant aux actions des États membres («option de refus») qui peuvent aller à l'encontre desdites obligations, pas plus qu'elle n'instaure de mécanismes grâce auxquels les institutions de l'Union pourraient annuler ces décisions nationales au cas où elles contreviendraient à ce principe de respect des obligations internationales. Il y a lieu de signaler que les partenaires commerciaux de l'Union, les États-Unis en particulier, ont publiquement exprimé leurs réserves quant à la proposition législative et ont même fait de leur levée une condition à la conclusion de négociations commerciales de haut niveau (partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, PTCI).

7.4.2. Parmi les accords internationaux qui pourraient être affectés ou subir des restrictions du fait de l'éventuelle mise en œuvre de la proposition, en ce qu'elle pourrait créer des distorsions équivalant à des entraves au commerce international, figurent les obligations générales de l'OMC ou certaines dispositions telles que le système de préférences généralisées (SPG) pour les pays en voie de développement (PVD) ou encore l'initiative «Tout sauf les armes».

⁽⁵⁾ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/envi/pr/1065/1065989/1065989fr.pdf

7.5. Doutes sur la conformité avec les principes de libre circulation

7.5.1. La proposition de la Commission fait référence à la nécessité de respecter les principes du marché intérieur, qui ne devrait pas être compromis par les mesures nationales prises en vertu de la proposition à l'examen, en particulier lorsque, dans la pratique, certaines zones de l'Union européenne appliqueraient des dispositions différentes des autres en matière de culture, de commercialisation et de transport sur son territoire.

7.5.2. Toutefois, la proposition ouvre la porte à un risque manifeste d'incertitude juridique, du fait de l'absence de définition exhaustive des raisons qui justifieraient l'adoption de clauses d'exclusion (elle ne comporte pas de liste, positive ou négative), ainsi que de l'inexistence de mécanismes juridiques pour la suspension des mesures nationales susceptibles d'être jugées abusives, insuffisamment justifiées ou discriminatoires.

7.5.3. Ce flou juridique ne pourra être résolu que devant la Cour de justice de l'Union européenne, aboutissant ainsi à une «judiciarisation» inutile du travail administratif des États membres et provoquant, le cas échéant, des retards et des surcoûts.

7.5.4. Ce dernier argument est celui qui suscite le plus de doutes, s'agissant d'estimer si la proposition de la Commission, telle qu'elle a été présentée, est opportune et adéquate.

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

ISSN 1977-0936 (édition électronique)
ISSN 1725-2431 (édition papier)



Office des publications de l'Union européenne
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR