



Sommaire

I Résolutions, recommandations et avis

AVIS

Comité économique et social européen

548^e session plénière du CESE, 11.12.2019-12.12.2019

2020/C 97/01	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Fiscalité/investissement privé et objectifs de développement durable — Coopération avec le comité d'experts des Nations unies sur la coopération internationale en matière fiscale» (avis d'initiative)	1
2020/C 97/02	Avis du Comité économique et social européen sur «Un traité contraignant des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'homme» (avis d'initiative)	9
2020/C 97/03	Avis du Comité économique et social européen sur «L'aide extérieure, l'investissement et le commerce comme instruments pour réduire les causes de la migration économique, avec une attention particulière portée à l'Afrique» (avis d'initiative)	18
2020/C 97/04	Avis du Comité économique et social européen sur «Le retour de la "valeur d'usage": de nouvelles perspectives et de nouveaux défis pour les produits et services européens» (avis d'initiative)	27
2020/C 97/05	Avis du Comité économique et social européen sur «Des normes minimales communes de l'Union européenne en matière d'assurance chômage dans les États membres — Une mesure concrète sur la voie d'une mise en œuvre effective du socle européen des droits sociaux» (avis d'initiative)	32
2020/C 97/06	Avis du Comité économique et social européen sur «Façonner la stratégie 2020-2030 de l'Union européenne en faveur des droits des personnes handicapées: une contribution du Comité économique et social européen» (avis d'initiative)	41

2020/C 97/07	Avis du Comité économique et social européen sur le «Le populisme et les droits fondamentaux — zones périurbaines et rurales» (avis d'initiative)	53
--------------	---	----

III Actes préparatoires

Comité économique et social européen

548^e session plénière du CESE, 11.12.2019-12.12.2019

2020/C 97/08	Avis du Comité économique et social européen sur le «Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Rapport sur la politique de concurrence 2018» [COM(2019) 339 <i>final</i>]	62
2020/C 97/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1306/2013 en ce qui concerne la discipline financière à partir de l'exercice 2021 et le règlement (UE) n° 1307/2013 en ce qui concerne la flexibilité entre piliers pour l'année 2020» [COM(2019) 580 — 2019/0253(COD)]	69

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

548^E SESSION PLÉNIÈRE DU CESE, 11.12.2019-12.12.2019

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Fiscalité/investissement privé et objectifs de développement durable — Coopération avec le comité d'experts des Nations unies sur la coopération internationale en matière fiscale»

(avis d'initiative)

(2020/C 97/01)

Rapporteur: **Krister ANDERSSON**

Base juridique	Article 32, paragraphe 2, du règlement intérieur
Décision de l'Assemblée plénière	24.1.2019
Compétence	Section «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Adoption en section	29.11.2019
Adoption en session plénière	11.12.2019
Session plénière n°	548
Résultat du vote	129/0/2
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Les politiques fiscales sont fondamentales pour les ODD car elles déterminent l'environnement économique des investissements, de l'emploi et de l'innovation, tout en fournissant aux pouvoirs publics les recettes nécessaires au financement des dépenses publiques. Des mesures supplémentaires d'alignement des politiques et de renforcement de la crédibilité pourraient contribuer grandement à accroître l'investissement privé et à combler les écarts d'investissement à l'échelle de la planète en stimulant les flux de capitaux des États connaissant une forte intensité de capital vers les économies en développement qui ont besoin d'investissements.

1.2. Au sein des économies, les entreprises sont des fournisseurs de biens et de services utiles et comptent parmi des moteurs importants de l'investissement, de la productivité, de la croissance économique inclusive et de la création d'emplois. En raison de la diversité et de la variété des entreprises, allant des PME aux multinationales, elles constituent une ressource d'expertise, de créativité et d'innovation de premier plan, qui contribue à relever un grand nombre de défis en matière de développement durable.

1.3. Un pourcentage élevé d'activité économique informelle conduit à un rétrécissement des bases d'imposition, ce qui affaiblit encore le potentiel de perception de l'impôt et accroît les distorsions. Les bases d'imposition devraient être aussi larges que possible afin de limiter au maximum les distorsions engendrées par les taux d'imposition.

1.4. Le CESE tient à souligner que la réussite de la mobilisation des ressources nationales exige 1) que les rescrits fiscaux soient effectués de manière ouverte et transparente, 2) que des systèmes soient mis en place pour s'assurer que les organisations de la société civile (OSC) et les parlementaires soient tenus de rendre des comptes, 3) que les gouvernements soient transparents en matière fiscale et de dépenses et 4) que les impôts soient visibles.

1.5. Le secteur privé joue un rôle essentiel dans la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Les politiques salariales, ainsi que la formation et l'éducation sur le lieu de travail, sont importantes pour promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le plan de la progression de la carrière et du développement professionnel. Les possibilités liées à la participation des femmes à l'économie mondiale sont énormes et devraient être un moteur de croissance économique inclusive, d'innovation et de productivité.

1.6. Les politiques liées à la fiscalité dans l'économie numérisée doivent avoir pour objectif de favoriser, et non d'entraver, la croissance économique ainsi que le commerce et les investissements transfrontières. Au vu de l'importance croissante des entreprises numériques, il est nécessaire d'élaborer une nouvelle méthodologie pour déterminer le lien fiscal et la répartition des bénéfices afin d'établir les droits en matière d'imposition entre les pays constituant le marché et le pays dans lequel les entreprises multinationales numériques sont résidentes.

1.7. Le CESE estime qu'il est important que toute nouvelle réglementation concernant la répartition des droits d'imposition entre les pays soit équitable pour les petits comme pour les grands pays consommateurs, ainsi que pour les pays développés et les pays en développement. Il convient d'accorder une rémunération à la hauteur des contributions apportées sur le plan de l'innovation, de l'esprit d'entreprise, etc. Le produit de l'impôt sur les sociétés, bien que limité comparé au montant total des recettes fiscales, est important notamment pour la mobilisation des ressources et le financement des infrastructures nécessaires, la recherche et le développement, l'éducation et les soins de santé.

1.8. Le CESE note que les États membres de l'Union européenne figurent parmi les pays qui enregistrent les meilleurs résultats en ce qui concerne la réalisation des ODD. Le Comité souligne que l'Union européenne et ses États membres doivent prendre des mesures pour garantir des systèmes budgétaires et fiscaux durables de manière à réaliser les ODD. La participation de la société civile organisée à tous les niveaux est primordiale pour réaliser les ODD, étant donné qu'elle représente des parties prenantes essentielles dans la mise en œuvre du programme de développement durable à l'horizon 2030 et que la plupart des investissements nécessaires proviendront du secteur privé.

1.9. Le CESE accueille favorablement la mise en place de la plateforme de collaboration sur les questions fiscales, qui est une initiative conjointe du Fonds monétaire international (FMI), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), des Nations unies (ONU) et du Groupe de la Banque mondiale, car elle facilite les interactions entre la normalisation, le renforcement des capacités et l'assistance technique dans le domaine de la fiscalité internationale. Le CESE est d'avis que l'Union européenne devrait également être membre de la plateforme.

1.10. Le CESE considère que les travaux sur la fiscalité/l'investissement privé et les objectifs de développement durable réalisés par le comité d'experts des Nations unies sur la coopération internationale en matière fiscale sont de la plus haute importance pour faire progresser le dialogue mondial et contribuent grandement à l'apprentissage par les pairs et à l'échange de bonnes pratiques. Le Comité souligne que la société civile européenne doit jouer un rôle actif dans ce débat international crucial.

2. Introduction aux investissements, à la fiscalité et aux objectifs de développement durable

2.1. Le programme à l'horizon 2030 est centré sur 17 objectifs de développement durable (ODD) ⁽¹⁾ et 169 cibles qui visent à relever les défis environnementaux, politiques et économiques auxquels notre monde est confronté.

2.2. Pour réaliser les objectifs, l'investissement privé joue un rôle de premier plan et la poursuite du rapprochement des politiques fiscales et d'investissement constituerait une étape nécessaire pour promouvoir l'investissement, la création d'emplois et une croissance économique durable au niveau mondial. Des efforts importants ont déjà été réalisés en ce sens par l'OCDE, tels que le projet *Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices* (BEPS) ⁽²⁾ et l'initiative *Cohérence des politiques au service du développement durable* (2018) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainabledevelopmentgoals>

⁽²⁾ <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/>

⁽³⁾ <http://www.oecd.org/fr/publications/policy-coherence-for-sustainable-development-2018-9789264301061-en.htm>

2.3. Les politiques fiscales sont fondamentales pour les ODD car elles déterminent l'environnement économique des investissements, de l'emploi et de l'innovation, tout en fournissant aux pouvoirs publics les recettes nécessaires au financement des dépenses publiques. Des mesures supplémentaires d'alignement des politiques et de renforcement de la crédibilité pourraient contribuer grandement à accroître l'investissement privé et à combler les écarts d'investissement à l'échelle de la planète en stimulant les flux de capitaux des États connaissant une forte intensité de capital vers les économies en développement qui ont besoin d'investissements.

2.4. La lutte contre l'évasion fiscale et la réduction de la concurrence fiscale au niveau mondial revêt une grande importance pour la réalisation des ODD. Dans un contexte d'austérité et de contraintes budgétaires, la baisse des recettes fiscales émanant des entreprises multinationales a un impact négatif sur la viabilité des systèmes de protection sociale et peut conduire à une imposition régressive si la charge fiscale est déplacée vers les consommateurs et les travailleurs à faibles revenus.

2.5. Les pays en développement qui ont le plus besoin de ressources rencontrent toujours des difficultés dans la perception de l'impôt. Dans les pays en développement, la contribution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est souvent très faible — à peine quelques points du PIB — alors que, dans les pays développés, elle constitue la majeure partie des recettes fiscales, en particulier si des cotisations de sécurité sociale sont incluses.

2.6. La manière dont les recettes fiscales sont gérées et utilisées est également très importante. Il convient de noter que certains pays, notamment les pays africains, doivent investir 25 à 35 % de ressources en plus dans les secteurs de l'éducation et de la santé pour produire les mêmes résultats que les pays plus avancés et plus efficaces⁽⁴⁾. Il est donc important de veiller à ce que les dépenses publiques soient d'un bon rapport coût-efficacité.

3. La fiscalité en tant qu'instrument de protection de l'environnement

3.1. Plusieurs parmi les cibles des ODD qui ont trait à la protection du climat bénéficieraient de l'élaboration d'un cadre et d'un plan de mise en œuvre cohérents dans le domaine de la fiscalité relative à l'utilisation des ressources naturelles. Les politiques en matière de fiscalité environnementale pourraient servir à combattre le changement climatique (objectif 13⁽⁵⁾) et à protéger les écosystèmes marins et terrestres (objectifs 14 et 15⁽⁶⁾). En modifiant les structures des prix des intrants, la politique fiscale peut être utilisée pour promouvoir une énergie propre et abordable (objectif 7⁽⁷⁾) et encourager une utilisation responsable des ressources naturelles communes (objectif 12⁽⁸⁾).

3.2. La finalité des taxes environnementales, du point de vue économique, est de corriger les externalités, à savoir les situations dans lesquelles les pollueurs sont en mesure de répercuter les coûts des dommages environnementaux sur la société, comme, par exemple, en cas d'émission de gaz à effet de serre. Lors de la conception de ces types de taxes, il serait très utile d'associer la société civile et les entreprises au processus afin de s'assurer que les politiques qui renforcent les cadres réglementaires rendent les mesures d'incitation du secteur privé plus conformes aux objectifs publics⁽⁹⁾.

3.3. Un exemple de combinaison de mesures dans le domaine de la fiscalité pourrait consister à supprimer progressivement les subventions inefficaces aux combustibles fossiles (cible 12.C)⁽¹⁰⁾. Cela permettrait aux gouvernements de réaliser des économies budgétaires considérables tout en rendant ces types de carburants moins attrayants pour les entreprises. Ces économies, pour peu qu'elles soient réorientées vers une augmentation de la part des énergies renouvelables

⁽⁴⁾ <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8325/wps3645.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁽⁵⁾ Objectif 13 — Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions.

⁽⁶⁾ Objectif 14 — Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable; Objectif 15 — Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité.

⁽⁷⁾ Objectif 7 — Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable.

⁽⁸⁾ Objectif 12 — Établir des modes de consommation et de production durables.

⁽⁹⁾ Pour de plus amples informations, voir la «Charte des entreprises pour le développement durable — Contribution des entreprises aux objectifs de développement durable» de la CCI, <https://iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2015/09/ICC-Business-Charter-for-Sustainable-Development-Business-contributions-to-the-UN-Sustainable-Development-Goals.pdf>

⁽¹⁰⁾ 12 c — Rationaliser les subventions aux combustibles fossiles qui sont source de gaspillage, en éliminant les distorsions du marché, selon le contexte national, y compris par la restructuration de la fiscalité et l'élimination progressive des subventions nuisibles, afin de mettre en évidence leur impact sur l'environnement, en tenant pleinement compte des besoins et de la situation propres aux pays en développement et en réduisant au minimum les éventuels effets néfastes sur le développement de ces pays tout en protégeant les pauvres et les collectivités concernées.

dans l'approvisionnement énergétique mondial (cible 7.2) ⁽¹¹⁾, pourraient favoriser l'accès universel à une énergie propre (cible 7.1) ⁽¹²⁾. Mettre en place des politiques supplémentaires visant à stimuler les investissements dans des infrastructures énergétiques propres (cible 7.B ⁽¹³⁾) faciliterait le découplage de la croissance économique et de la dégradation de l'environnement (cible 8.4 ⁽¹⁴⁾).

3.4. Le principe de mise en concordance des incitations commerciales avec les objectifs publics s'inscrit dans l'esprit du *programme d'action d'Addis-Abeba* ⁽¹⁵⁾, qui encourage les entreprises à opter pour un modèle économique qui tienne compte des incidences environnementales, sociales et de gouvernance de leurs activités. Au sein des économies, les entreprises sont des fournisseurs de biens et de services utiles et comptent parmi les principaux moteurs de l'investissement, de la productivité, de la croissance économique inclusive et de la création d'emplois. En raison de la diversité et de la variété des entreprises, allant des PME aux multinationales, elles constituent une ressource d'expertise, de créativité et d'innovation de premier plan, qui contribue à relever un grand nombre de défis en matière de développement durable. Afin d'atteindre les ODD relatifs à la lutte contre le changement climatique, le secteur privé devrait adhérer à un code de conduite qui prévoirait d'augmenter considérablement les investissements verts, ainsi que de réduire ou de supprimer les investissements ayant des incidences négatives sur l'environnement.

3.5. Étant donné l'interdépendance entre les différents ODD, la participation de la société civile est essentielle pour faire en sorte que les trois dimensions du développement durable (économique, sociale et environnementale) se reflètent dans la conception et la mise en œuvre des politiques. Les taxes environnementales sont traditionnellement considérées comme régressives, ce qui signifie qu'elles ont un impact plus important sur les ménages à faible revenu. Il importe par conséquent de s'assurer que les politiques demeurent durables sur le plan social.

3.6. Le CESE ne soutient pas une fiscalité arbitraire qui aurait un effet négatif et un impact disproportionné sur les pauvres et les citoyens moins aisés de la société, et porterait en outre atteinte à plusieurs ODD. Ainsi, augmenter considérablement les taxes sur les biens et les services lorsqu'il n'existe pas d'alternatives viables ne représenterait qu'une charge sans atteindre les objectifs poursuivis.

3.7. Le CESE tient à souligner le rôle que jouent les organisations de la société civile dans le suivi de la mise en œuvre des ODD et les efforts visant à s'assurer que les mesures adoptées sont socialement acceptables et à souligner la nécessité de revoir les indicateurs ⁽¹⁶⁾.

3.8. Le CESE souhaite souligner la nécessité de créer les conditions adéquates pour faire en sorte que les fonds aussi bien publics que privés soient destinés aux investissements durables à long terme nécessaires à une économie durable ⁽¹⁷⁾.

4. La fiscalité dans l'économie informelle

4.1. Afin de financer les investissements et les dépenses publics nécessaires pour atteindre les ODD, il est important d'élargir la base d'imposition des gouvernements en taxant l'économie informelle. Selon l'Organisation internationale du travail, plus de 61 % de la main-d'œuvre mondiale (2 milliards de personnes) tirent leurs revenus du secteur informel, tandis que 93 % de l'emploi informel dans le monde se concentrent dans les pays émergents et en développement. Pour cette raison, il est essentiel de concevoir des politiques fiscales et un cadre institutionnel permettant l'intégration du secteur informel dans l'économie formelle.

⁽¹¹⁾ 7.2 — D'ici à 2030, accroître nettement la part de l'énergie renouvelable dans le bouquet énergétique mondial.

⁽¹²⁾ 7.1 — D'ici à 2030, garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables et modernes, à un coût abordable.

⁽¹³⁾ 8.4 — Améliorer progressivement, jusqu'en 2030, l'efficacité de l'utilisation des ressources mondiales du point de vue de la consommation comme de la production et s'attacher à ce que la croissance économique n'entraîne plus la dégradation de l'environnement, comme prévu dans le cadre décennal de programmation relatif à la consommation et à la production durables, les pays développés montrant l'exemple en la matière.

⁽¹⁴⁾ 7.B — D'ici à 2030, développer les infrastructures et améliorer les technologies afin d'approvisionner en services énergétiques modernes et durables tous les habitants des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés, des petits États insulaires en développement et des pays en développement sans littoral, dans le respect des programmes d'aide qui les concernent.

⁽¹⁵⁾ <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2051&menu=35>

⁽¹⁶⁾ Avis du CESE en cours d'élaboration sur *L'économie durable dont nous avons besoin* (non encore publié), paragraphe 1.10 — Le CESE demande à la Commission de mettre en place un projet de «réforme fiscale verte» dans les États membres de l'Union afin de contribuer à aligner les politiques en matière de fiscalité, de subventions et de redistribution sur l'objectif d'assurer une transition juste vers une économie du bien-être.

⁽¹⁷⁾ Avis du CESE sur les «Prochaines étapes pour un avenir européen durable» (JO C 345 du 13.10.2017, p. 91).

4.2. Le rôle de premier plan que joue l'économie informelle, notamment dans les pays en développement, a pour effet que les activités économiques quotidiennes des citoyens et des entreprises restent en dehors de la base imposable. Dans de nombreux cas, le choix d'opérer en dehors de l'économie formelle n'est pas délibéré, mais constitue plutôt la seule solution envisageable pour les entreprises et les travailleurs qui, soit ne peuvent pas accéder au secteur formel, soit en ont été exclus. L'intégration de l'économie informelle doit être encouragée grâce à la mise en place d'institutions efficaces (cibles 16.A et 16.6 ⁽¹⁸⁾) qui permettent aux travailleurs, aux entreprises et aux consommateurs de contribuer à la base d'imposition de l'État, tout en bénéficiant de la protection sociale et des services. Il importe en particulier que l'équité, la transparence, l'efficacité et l'efficacité des systèmes fiscaux soient une priorité, car elles constituent des conditions préalables au développement durable.

4.3. De nombreuses entreprises seraient disposées à formaliser leurs activités, en raison des coûts cachés pour les PME opérant en dehors de l'économie formelle et des nombreux avantages pour celles qui rejoignent celle-ci, parmi lesquels un accès plus aisé au crédit et à d'autres instruments financiers (cible 8.10) ⁽¹⁹⁾, des programmes de formation et de soutien, les contrats de marchés publics, les droits de propriété et la possibilité de nouer des liens avec des grandes entreprises. Les coûts liés à la formalisation des activités sont les coûts d'enregistrement et les coûts des licences, ceux liés au respect des obligations fiscales, le coût de la mise en conformité avec les lois du travail et d'autres réglementations gouvernementales. Si les procédures d'enregistrement et d'octroi de licences, ainsi que celles liées au respect des obligations fiscales étaient simplifiées, les entreprises seraient incitées à formaliser leurs activités.

4.4. Dans de nombreuses situations où l'économie informelle est très répandue, une contribution importante à ce processus peut venir des entreprises en général et, parfois, plus particulièrement des entreprises coopératives, qui permettent à de nombreuses personnes dénuées de ressources économiques d'entamer une activité économique ou entrepreneuriale, même avec un apport de capital minimal.

4.5. Encourager cette démarche pour les micro-entreprises et les PME permettrait de mettre en place des politiques favorables à la création d'emplois et à la croissance des entreprises (cible 8.5 ⁽²⁰⁾). Les réglementations du marché du travail visant à instaurer des conditions de travail décentes doivent être respectées (cible 8.5). De même, une surveillance accrue et un contrôle régulier de l'activité économique permettraient aux gouvernements d'adopter des politiques, notamment sur les plans budgétaire, salarial et dans le domaine de la protection sociale, et de parvenir progressivement à une plus grande égalité (cible 10.4).

4.6. Si les avantages d'un système efficace de perception de l'impôt sont évidents, des difficultés subsistent quant à la manière de mettre en œuvre les changements nécessaires pour accroître la capacité des États à cet égard. Les expériences passées ont montré qu'une grande partie des efforts déployés à cette fin ont souvent entraîné des distorsions, de faibles rendements, des coûts de perception élevés, des difficultés d'application et même une fuite des capitaux. Étant donné que de nombreux pays en développement disposent de moyens limités, il convient d'accorder la priorité à des mesures visant à améliorer l'efficacité et l'efficacité administratives des systèmes fiscaux. Le secteur privé peut fournir une assistance en matière de renforcement des capacités, en partageant les expériences des pays et des économies les plus développés ⁽²¹⁾.

4.7. Les coûts administratifs et de mise en conformité doivent être pris en compte lorsque les gouvernements tentent de combler d'éventuelles baisses de recettes, qu'il s'agisse d'impôts directs ou indirects. Il convient d'accorder une attention particulière à la situation des bas revenus et à la répartition de la charge fiscale entre les différents niveaux de revenu. L'accroissement des inégalités peut compromettre le caractère moral de la fiscalité. Le Comité estime qu'un système fiscal progressif correctement conçu pourrait garantir une répartition équitable de la charge de l'impôt et contribuer de manière significative à la réduction des inégalités et de la pauvreté.

4.8. Un pourcentage élevé d'activité économique informelle se traduit par des bases d'imposition réduites, ce qui affaiblit encore le potentiel de perception de l'impôt et accroît les distorsions. Il importe de souligner la nécessité de mobiliser des ressources afin d'améliorer la collecte des recettes à l'échelon national (cible 17.1 ⁽²²⁾) et de lutter contre la fraude fiscale et le blanchiment d'argent. Il importe que les différents pays améliorent leur coopération contre les flux financiers illicites et que l'Union européenne envisage de se doter d'une liste coordonnée de contremesures possibles.

⁽¹⁸⁾ 16 a — Appuyer, notamment dans le cadre de la coopération internationale, les institutions nationales chargées de renforcer, à tous les niveaux, les moyens de prévenir la violence et de lutter contre le terrorisme et la criminalité, en particulier dans les pays en développement.

16.6 — Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux.

⁽¹⁹⁾ 8.10 — Renforcer la capacité des institutions financières nationales de favoriser et généraliser l'accès de tous aux services bancaires et financiers et aux services d'assurance.

⁽²⁰⁾ 8.5 — D'ici à 2030, parvenir au plein emploi productif et garantir à toutes les femmes et à tous les hommes, y compris les jeunes et les personnes handicapées, un travail décent et un salaire égal pour un travail de valeur égale.

⁽²¹⁾ Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a lancé un programme de ce type.

⁽²²⁾ 17.1 — Améliorer, notamment grâce à l'aide internationale aux pays en développement, la mobilisation de ressources nationales en vue de renforcer les capacités nationales de collecte de l'impôt et d'autres recettes.

4.9. Le CESE tient à souligner que la réussite de la mobilisation des ressources nationales exige 1) que les transactions fiscales soient effectuées de manière ouverte et transparente, 2) que des systèmes soient mis en place pour s'assurer que les organisations de la société civile (OSC) et les parlementaires soient tenus de rendre des comptes, 3) que les gouvernements prélèvent des taxes transparentes et 4) que les impôts indirects soient visibles ⁽²³⁾.

5. La fiscalité et l'égalité entre les femmes et les hommes

5.1. L'objectif de développement durable n° 5 vise à mettre fin à toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et à promouvoir des politiques en faveur de l'égalité entre les sexes et de l'autonomisation des femmes et des filles. Une condition préalable à l'émancipation des femmes est de garantir l'égalité des droits aux ressources économiques, ainsi qu'à l'accès à la propriété et au contrôle des terres et d'autres formes de propriété, aux services financiers, à l'héritage et aux ressources naturelles (cible 5.A ⁽²⁴⁾). Promouvoir l'émancipation économique des femmes revient à encourager la participation entière et effective de celles-ci et permettra d'améliorer l'égalité des chances dans l'exercice de responsabilités à tous les niveaux de décision dans la vie politique, économique et publique cible 5.5 ⁽²⁵⁾). Avec la réalisation de ces objectifs, la garantie de droits économiques aux femmes renforcera également d'autres ODD, tels que l'objectif 8 (travail décent et croissance économique) et l'objectif 16 (paix, justice et institutions efficaces).

5.2. Le secteur privé joue un rôle essentiel dans la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Les politiques salariales, ainsi que la formation et l'éducation sur le lieu de travail, sont importantes pour promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le plan de la progression de la carrière et du développement professionnel. Les possibilités liées à la participation des femmes à l'économie mondiale sont énormes et devraient être un moteur de croissance économique inclusive, d'innovation et de productivité.

5.3. Il existe une corrélation importante entre la réduction du secteur informel et l'égalité entre les femmes et les hommes. Des entreprises qui ne paient pas d'impôts, cela signifie une baisse des recettes pour l'administration publique (l'État, les régions et les collectivités locales), qui disposera de moins de fonds pour les services publics, les infrastructures durables et la protection sociale, qui sont autant d'éléments importants pour l'égalité entre les hommes et les femmes. Le manque de dépenses sociales et d'infrastructures adéquates affecte directement les pauvres et, souvent, les femmes en particulier.

6. La fiscalité dans l'économie numérisée

6.1. La numérisation rapide de l'économie est un moteur important de la croissance économique mondiale. Elle permet également une collecte d'informations plus efficace par les autorités fiscales et l'offre de services améliorés aux contribuables. Toutefois, la numérisation des économies a engendré un questionnement quant au lieu où sont perçus les revenus et générés les bénéfices et à la manière dont ils sont répartis entre les pays. Les services numériques peuvent être fournis à distance, sans aucune présence physique sur le territoire du marché où la consommation a lieu.

6.2. Les politiques liées à la fiscalité dans l'économie numérisée doivent avoir pour objectif de favoriser, et non d'entraver, la croissance économique ainsi que le commerce et les investissements transfrontières. Au vu de l'importance croissante des entreprises numériques, il est nécessaire d'élaborer une nouvelle méthodologie pour déterminer le lien fiscal et la répartition des bénéfices afin d'établir les droits en matière d'imposition entre les pays constituant le marché et le pays dans lequel les entreprises multinationales numériques sont résidentes ⁽²⁶⁾.

6.3. Il s'agira à cette fin de trouver une solution acceptée à l'échelle internationale pour taxer ces nouveaux modèles d'entreprise, tout en tenant compte des besoins des pays développés et des pays en développement ⁽²⁷⁾. Pour mettre en œuvre tout modèle d'imposition dans l'économie numérique, il convient de mettre en place un cadre de coopération renforcée entre les administrations fiscales nationales, ainsi qu'un mécanisme de résolution des litiges multipartites.

⁽²³⁾ Une discussion sur certaines de ces questions est disponible dans l'article suivant: Promoting Tax Bargains in Uganda and Beyond: The Importance of Civil Society and Parliamentarians.

⁽²⁴⁾ 5.A — Entreprendre des réformes visant à donner aux femmes les mêmes droits aux ressources économiques, ainsi qu'à l'accès à la propriété et au contrôle des terres et d'autres formes de propriété, aux services financiers, à l'héritage et aux ressources naturelles, dans le respect du droit interne.

⁽²⁵⁾ 5.5 — Garantir la participation entière et effective des femmes et leur accès en toute égalité aux fonctions de direction à tous les niveaux de décision, dans la vie politique, économique et publique.

⁽²⁶⁾ Voir l'avis du CESE «La fiscalité dans l'économie numérique» (JO C 353 du 18.10.2019, p 17).

⁽²⁷⁾ Voir les avis du CESE «L'imposition des bénéfices des multinationales dans l'économie numérique» (JO C 367 du 10.10.2018, p. 73) et «La fiscalité dans l'économie numérique» (JO C 353 du 18.10.2019, p 17).

6.4. Le rapport intérimaire de l'OCDE, *Les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie — rapport intérimaire 2018* (mars 2018) ⁽²⁸⁾, présente les orientations des travaux relatifs à la numérisation et aux règles fiscales internationales jusqu'en 2020, qui ont été arrêtées par le Cadre inclusif ⁽²⁹⁾. Il décrit les conséquences de la numérisation sur d'autres domaines du système fiscal et fournit ainsi aux autorités fiscales de nouveaux outils permettant une amélioration des services des contributions, par le biais d'une perception plus efficace des impôts et d'une meilleure détection des fraudes fiscales. Le Cadre inclusif de l'OCDE devrait publier un rapport final en 2020.

6.5. Le CESE estime qu'il est important que toute nouvelle réglementation concernant la répartition des droits d'imposition entre les pays soit équitable pour les petits comme pour les grands pays consommateurs, ainsi que pour les pays développés et les pays en développement. Il convient d'accorder une rémunération à la hauteur des contributions apportées sur le plan de l'innovation, de l'esprit d'entreprise, etc. Le produit de l'impôt sur les sociétés, bien que limité comparé au montant total des recettes fiscales, est important notamment pour la mobilisation des ressources et le financement, entre autres, des infrastructures nécessaires, la recherche et le développement, l'éducation et les soins de santé.

7. Le rôle des investissements privés dans la réalisation des ODD

7.1. Le CESE note que les États membres de l'Union européenne figurent parmi les pays qui enregistrent les meilleurs résultats en ce qui concerne la réalisation de nombreux ODD. Le Comité souligne que l'Union européenne et ses États membres doivent prendre des mesures pour garantir des systèmes budgétaires et fiscaux à l'épreuve du temps de manière à réaliser les ODD.

7.2. Pour atteindre ces objectifs, la participation de la société civile organisée à tous les niveaux est primordiale, étant donné qu'elle représente des parties prenantes essentielles dans la mise en œuvre du programme de développement durable à l'horizon 2030 et que la plupart des investissements nécessaires proviendront du secteur privé.

7.3. À l'échelle de la planète, les entreprises sont des moteurs de productivité, de croissance économique inclusive, de création d'emplois, d'investissement et d'innovation. L'expertise du secteur privé est la clé qui permettra de relever un grand nombre de défis liés au développement durable.

7.4. Les investissements, y compris les investissements directs étrangers (IDE), jouent un rôle de premier plan dans l'éradication de la pauvreté, la lutte contre le changement climatique et la garantie d'une croissance durable et inclusive ⁽³⁰⁾. Par exemple, la réalisation de l'objectif 8 ⁽³¹⁾ exigera davantage d'investissements provenant du secteur privé. Le programme d'action d'Addis-Abeba (2015) le reconnaît en affirmant que «l'entreprise privée, l'investissement, l'innovation sont d'importants moteurs de la productivité et donc de la croissance économique et de la création d'emplois».

7.5. Le CESE attire l'attention sur le fait que des règles fiscales prévisibles sont essentielles pour le commerce transfrontalier, l'investissement des entreprises, l'emploi et la croissance. Les conventions fiscales sur les revenus pourraient contribuer à la croissance des échanges en offrant une plus grande sécurité aux entreprises, en réduisant la double imposition et en prévoyant un mécanisme de lutte contre la planification fiscale agressive et l'évasion fiscale. Les gouvernements doivent convenir de formes acceptables de concurrence fiscale et les entreprises doivent respecter les règles et principes convenus par les pays et entre eux.

7.6. Récemment, l'OCDE et le FMI ont publié un rapport conjoint sur la sécurité fiscale en réponse aux préoccupations croissantes exprimées par les dirigeants du G20 quant à l'incertitude fiscale et son incidence sur les échanges et les investissements transfrontières, en particulier eu égard à la fiscalité internationale.

7.7. Le rapport *Paying Taxes 2018* ⁽³²⁾ de la Banque mondiale indique que, pour de nombreuses entreprises des pays en développement, la charge fiscale est déjà très élevée. Par exemple, en Afrique subsaharienne, les taux d'imposition effectifs auxquels sont soumises les entreprises de taille moyenne sont supérieurs de sept points de pourcentage à la moyenne mondiale. Des politiques fiscales qui encouragent l'investissement et l'innovation, en particulier dans les économies en développement, contribueraient grandement à attirer les investissements directs étrangers (IDE), offrant ainsi des possibilités de travail décent, d'innovation et d'augmentation de la productivité qui permettront d'accroître efficacement le produit intérieur brut des pays.

⁽²⁸⁾ <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/les-defis-fiscaux-soulevés-par-la-numerisation-de-l-economie-rapport-interimair-2018-9789264301627-fr.htm>

⁽²⁹⁾ Le Cadre inclusif de l'OCDE.

⁽³⁰⁾ Voir la Charte des entreprises pour le développement durable (CCI, 2015).

⁽³¹⁾ Objectif 8 — Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous.

⁽³²⁾ <https://www.doingbusiness.org/en/reports/thematic-reports/paying-taxes>

7.8. Les entreprises doivent faire preuve de transparence à l'égard des autorités fiscales. L'objectif principal de la publication d'informations pays par pays est, selon l'OCDE, de mettre au point un outil d'évaluation des risques à haut niveau afin de fournir aux autorités fiscales un meilleur aperçu des activités des multinationales au niveau mondial et des impôts qu'elles paient, tout en n'étant pas expressément le fondement de la fiscalité elle-même. En outre, les gouvernements doivent aussi faire preuve d'une plus grande transparence concernant le montant des impôts perçus et leur utilisation.

7.9. Il existe parfois une idée reçue selon laquelle le développement pourrait être financé entièrement ou principalement en réprimant sévèrement les pratiques fiscales discutables des entreprises multinationales. Selon des estimations impartiales de l'OCDE, l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) par les multinationales s'élevaient à entre 100 et 240 milliards de USD avant l'adoption de mesures de rétorsion ⁽³³⁾. Dans l'Union européenne, on estime que ces mêmes pratiques BEPS équivalaient à 0,3 % du PIB ⁽³⁴⁾. Bien qu'important, ce montant n'est pas suffisant pour financer la mise en œuvre des ODD. En outre, ces revenus ne reviendraient probablement pas aux pays qui ont le plus besoin de fonds de développement. La principale source de revenus pour financer les ODD est la croissance économique durable. Il est donc nécessaire de privilégier des politiques fiscales qui encouragent la croissance économique, sociale et environnementale durable pour atteindre ces objectifs.

7.10. Le CESE accueille favorablement la mise en place de la plateforme de collaboration sur les questions fiscales, qui est une initiative conjointe du Fonds monétaire international (FMI), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), des Nations unies (ONU) et du Groupe de la Banque mondiale, car elle facilite les interactions entre la normalisation, le renforcement des capacités et l'assistance technique dans le domaine de la fiscalité internationale. Le CESE est d'avis que l'Union européenne devrait également être membre de la plateforme.

7.11. Le CESE considère que les travaux sur la fiscalité/l'investissement privé et les objectifs de développement durable réalisés par le comité d'experts des Nations unies sur la coopération internationale en matière fiscale sont de la plus haute importance pour faire progresser le dialogue mondial et contribuent grandement à l'apprentissage par les pairs et à l'échange de bonnes pratiques. Le Comité souligne que la société civile européenne doit jouer un rôle actif dans ce débat international crucial.

Bruxelles, le 11 décembre 2019.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

⁽³³⁾ Rapport 2015 de l'OCDE sur le projet BEPS.

⁽³⁴⁾ Voir l'avis du CESE sur le thème «Fiscalité — Le vote à la majorité qualifiée» (JO C 353 du 18.10.2019, p. 90).

Avis du Comité économique et social européen sur «Un traité contraignant des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'homme»**(avis d'initiative)**

(2020/C 97/02)

Rapporteur: **Thomas WAGNSONNER**

Décision de l'assemblée plénière	24.1.2019
Base juridique	Article 32, paragraphe 2, du règlement intérieur Avis d'initiative
Compétence	Section «Relations extérieures»
Adoption en section	28.11.2019
Adoption en session plénière	11.12.2019
Session plénière n°	548
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	136/23/12

1. Conclusions et recommandations*Conclusions*

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) consacre pleinement les droits de l'homme comme fondement universel et inaliénable, indivisible, interdépendant, indissociable et, partant, obligatoire de tout engagement de société. Les droits de l'homme constituent un pilier fondamental pour la prospérité et la paix en Europe. Le CESE fait valoir que tous les droits de l'homme politiques et sociaux doivent garantir un mode de vie décent à tous les citoyens et que leur violation ne doit pas conduire à des profits injustifiés.

1.2. La prévention contre les violations des droits de l'homme est plus efficace lorsqu'il existe une norme internationale contraignante, conçue pour être mise en œuvre et protégée par les États. Le CESE accueille favorablement une approche reconnaissant qu'il incombe aux États de protéger, de promouvoir et de faire appliquer les droits de l'homme, et que les entreprises sont tenues de respecter ces droits.

1.3. Le CESE se félicite que le projet de texte actuel aborde des questions de fond proposées par l'Union européenne, notamment ses recommandations visant à étendre le champ d'application afin d'englober toutes les entreprises et à renforcer l'alignement conceptuel sur les principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (PDNU). Les règles seront conçues en cohérence avec les systèmes de diligence raisonnée existants, en particulier les PDNU, afin de faciliter la mise en œuvre et d'éviter les doubles emplois.

1.4. Le champ d'application du projet de traité, fondé sur les recommandations de l'Union européenne, englobant désormais toutes les activités économiques, de manière générale quelle que soit leur taille, le CESE encourage l'Union européenne et ses États membres à prendre des mesures pour soutenir les entreprises dans la mise en œuvre de leurs obligations en matière de droits de l'homme, mesures qui pourraient se baser sur leurs engagements volontaires en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE), notamment en ce qui concerne les activités internationales. Le CESE reconnaît les difficultés que pourrait entraîner pour les petites et moyennes entreprises (PME) l'application des mesures prévues dans un tel traité et demande instamment à l'Union européenne et à ses États membres de les soutenir fermement et de faciliter la mise en place de cadres pratiques qui leur permettront de garantir le respect des droits de l'homme dans leurs activités.

1.5. Le CESE insiste sur le fait que les mesures non contraignantes et les mesures contraignantes ne s'excluent pas mutuellement, mais doivent être complémentaires.

1.6. Des systèmes tels que les principes directeurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à l'intention des entreprises multinationales et les obligations de communication des PDNU montrent qu'il existe déjà des moyens pratiques pour mettre en place des normes de conduite strictes au sein des entreprises en matière de droits de l'homme. Les entreprises qui se sont déjà engagées à respecter ces normes ne devraient pas se voir imposer de charges supplémentaires. Pour éviter de créer des redondances, le protocole facultatif envisagé dans le mécanisme de mise en œuvre doit tenir compte du système des points de contact nationaux de l'OCDE, qui devrait être adapté pour soutenir des règles contraignantes, ou d'autres institutions nationales de défense des droits de l'homme existantes.

1.7. En dépit de grandes avancées qu'il y a lieu de saluer, en particulier en Europe, concernant les lignes directrices non contraignantes pour le respect des droits de l'homme dans le contexte des entreprises (par exemple, les PDNU et les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales), un traité contraignant s'impose pour les entreprises qui ne prennent pas encore leurs responsabilités au sérieux. De cette manière, des normes, une compétence et un droit applicable uniformes au niveau mondial en matière de droits de l'homme, ainsi qu'un accès équitable et effectif à la justice seront assurés pour les victimes d'infractions aux droits de l'homme liées aux activités des entreprises. Cela favorisera également la mise en place de conditions identiques pour les entreprises, la création de sécurité juridique et l'émergence d'une concurrence mondiale plus équitable.

1.8. Le CESE se prononce en faveur de la compétence d'une instance unique⁽¹⁾ menant des procédures équitables, en particulier lorsqu'il est difficile de déterminer si la responsabilité est imputable à la société mère, à l'une de ses filiales ou à l'un de ses fournisseurs, même si les sociétés sont situées dans des pays différents. Le CESE souligne que, grâce à la disposition stricte relative à l'entraide judiciaire, il est possible d'éviter la pratique consistant à rechercher la juridiction la plus favorable.

1.9. Le CESE considère qu'il faut poursuivre les travaux du groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée. En conséquence, il est disposé à apporter sa pierre à l'édifice en sa qualité de voix de la société civile organisée. Le CESE affirme que le dialogue social, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile contribuent de manière significative au respect des droits de l'homme.

Recommandations

1.10. Afin de faire progresser et de promouvoir les droits de l'homme et de créer des conditions de concurrence équitables pour les entreprises fondées sur des normes mondiales cohérentes et strictes, le CESE invite les institutions européennes, en particulier la Commission européenne et le Conseil européen, ainsi que les États membres à soutenir le processus d'élaboration du traité en cours et à prendre part de manière constructive aux négociations.

1.11. Le projet de texte actuel présente un potentiel d'amélioration considérable qu'il convient d'exploiter. La Commission européenne a besoin d'un mandat clair pour coordonner l'engagement européen nécessaire.

1.12. Le CESE préconise également l'obligation de prévoir des dispositions permettant une certaine souplesse entre des règles proportionnées mais n'entraînant pas une charge excessive pour les PME, d'une part, et des règles plus strictes applicables aux industries à haut risque, d'autre part. En outre, l'Union européenne proposera des instruments de soutien spécifiques pour aider les PME à surmonter les difficultés engendrées par un tel traité (par exemple, une agence, un soutien à l'apprentissage par les pairs).

1.13. Le CESE soutient pleinement les résolutions adoptées par le Parlement européen⁽²⁾, en particulier ses appels en faveur d'un engagement total à élaborer un instrument contraignant et plus précisément la nécessité d'un mécanisme de traitement des plaintes et de suivi. Il note qu'il existe des systèmes internationaux, comme la procédure de plainte à l'Organisation internationale du travail (OIT), qui peuvent servir de modèle pour une application internationale plus ambitieuse. En effet, des règles contraignantes ne seront pas efficaces sans un engagement fort des États et des mécanismes d'exécution solides.

1.14. Des plans d'action nationaux seront établis là où il n'en existe pas encore afin de mettre en œuvre le devoir de diligence en matière de droits de l'homme et un plan d'action européen sera également élaboré. La société civile organisée devrait être associée à l'élaboration, la mise en œuvre et l'exécution des plans d'action.

1.15. Le Comité recommande que la Commission européenne étudie la possibilité de créer une «agence publique de notation de l'Union européenne» pour les droits de l'homme dans le contexte commercial.

⁽¹⁾ *Oxford Dictionary of Law* (7^e éd.) — Le lieu ou le pays dans lequel une affaire est entendue.

⁽²⁾ Voir entre autres la résolution du Parlement européen du 4 octobre 2018 [2018/2763(RSP)].

1.16. Le CESE préconise l'obligation de mettre en place un solide mécanisme international de suivi et de contrôle, assorti de la possibilité d'introduire des plaintes devant un comité international. De plus, il faut désigner un agent indépendant des Nations unies (médiateur) pour les victimes de violations des droits de l'homme qui serait chargé, le cas échéant, d'enquêter et de soutenir leurs allégations, d'assurer le suivi, de manière indépendante, d'infractions présumées et de les porter à la connaissance du comité.

1.17. Le projet comprend une définition très large des droits de l'homme. Une référence, dans le préambule du projet de traité, à la déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'OIT et aux objectifs de développement durable (ODD) doit les inclure comme étant fondamentaux à son interprétation. En particulier, certains droits de l'homme, tels que le droit à un environnement sain, à l'éducation ou à la protection des données, devraient être mentionnés plus explicitement et inclus dans le champ d'application du traité.

1.18. Le projet propose déjà un choix de juridictions compétentes, qui pourrait éventuellement être affiné, et le CESE estime dès lors que, lorsqu'une entreprise déploie des activités commerciales dans le cadre de chaînes d'approvisionnement transnationales, il est impératif de garantir la compétence des tribunaux dans le pays où elle a son siège. Il faut également préciser que les filiales et les fournisseurs locaux peuvent être poursuivis ou, à tout le moins, associés dans le cadre de procédures intentées dans le pays où se trouve le siège de la société mère ou de l'entreprise bénéficiaire.

1.19. Le CESE prend acte de l'importance des témoins et du rôle des lanceurs d'alerte. Il se félicite des dispositions de protection figurant dans le projet de texte actuel. Les organisations non gouvernementales (ONG) actives dans ce domaine devront être soutenues.

1.20. Le CESE préconise de clarifier l'interaction entre le devoir de diligence et la responsabilité, notamment au moyen de dispositions claires et pratiques garantissant que le devoir de diligence intègre le suivi permanent dans les chaînes d'approvisionnement, en plus de la responsabilité respective, si cela ne devait pas suffire. Toute précision supplémentaire s'appuiera sur les concepts déjà développés pour les PDNU.

1.21. Le CESE recommande que la responsabilité pénale soit engagée en cas de négligence grave. Dans le cas d'infractions moins graves, par exemple un manquement au devoir de rapport régulier, c'est la responsabilité administrative qui doit l'être.

1.22. Le projet de texte contient une disposition relative à l'inversion de la charge de la preuve en matière de responsabilité civile, qu'il convient de clarifier afin de garantir une application cohérente dans l'ensemble des juridictions et de s'assurer que les victimes puissent compter sur son application lorsque cela s'avère nécessaire.

1.23. En ce qui concerne les accords de commerce et d'investissement, il faut préciser que les mesures d'exécution d'un traité sur les entreprises et les droits de l'homme sont justifiées et ne peuvent être contournées par un système de règlement des différends en matière d'investissements⁽³⁾.

1.24. Le projet actuel permet d'adhérer à un système de règlement des différends. Cette disposition doit être réexaminée afin de mieux s'inscrire dans les cadres existants dans la mesure où les neuf instruments principaux en matière de droits de l'homme qui prévoient un règlement des différends comprennent une disposition dérogatoire.

1.25. Le CESE se félicite que le projet de texte actuel aborde les questions d'assistance mutuelle. Cependant, les dispositions relatives au coût des procédures ont été modifiées de manière substantielle. Sauf en cas de recours abusifs, les victimes ne sont pas tenues de supporter les frais de procédure.

1.26. Le CESE est favorable à un instrument juridiquement contraignant en ce qui concerne les entreprises et les droits de l'homme, mais encourage vivement une coopération étroite avec les partenaires sociaux et les organisations de la société civile.

2. Contexte

2.1. Les objectifs de développement durable ciblent, de diverses manières, des améliorations dans les relations de travail, une production et une consommation responsables et des engagements fermes en matière de droits de l'homme. Un traité contraignant pourrait soutenir de manière substantielle ces efforts, en créant un cadre international de responsabilité.

⁽³⁾ JO C 110 du 22.3.2019, p. 145.

2.2. Les principes directeurs internationaux relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme comprennent les PDNU et le «pacte mondial des Nations unies», ainsi que les principes directeurs élaborés par l'OCDE («principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales»). Ils offrent aux entreprises multinationales un cadre pour les stratégies en matière de RSE et pour la mise en œuvre juridique en structurant leurs contrats lorsqu'elles exercent leurs activités à l'étranger et utilisent des chaînes d'approvisionnement mondiales. L'OCDE fournit également des documents d'orientation pour un certain nombre de secteurs. Leur impact sur l'encouragement à mettre en œuvre le devoir de diligence dans les chaînes d'approvisionnement⁽⁴⁾ montre qu'il est possible de gérer les risques et d'appliquer des normes strictes en matière de violations des droits de l'homme.

2.3. La violation des droits de l'homme a une incidence sur la vie des personnes, leurs communautés, l'environnement ou leurs biens. Le CESE a dès lors salué les initiatives de ce type⁽⁵⁾ et souligne combien la participation de la société civile et des syndicats aux procédures de diligence raisonnée est importante. L'entrepreneuriat responsable est devenu un sujet de préoccupation pour les entreprises. La société civile et les syndicats veillent à ce que celles-ci déploient les efforts nécessaires pour élargir la mise en œuvre pratique des droits de l'homme et d'une meilleure conduite commerciale. Dans le cadre des discussions en cours sur le traité, les représentants des entreprises soulignent l'importance des droits de l'homme à l'échelle mondiale qui s'appliquent à tous les travailleurs, de la mise en œuvre effective des normes et des règles de l'OIT en matière de santé et de sécurité au travail. Les rapports sur la RSE ne sont pas des outils de marketing, mais un moyen d'illustrer que cette responsabilité est endossée. Le CESE encourage les États membres à prendre des mesures fortes pour mettre en œuvre leurs politiques en faveur des droits de l'homme et à soutenir vigoureusement les entreprises dans leur engagement volontaire en matière de responsabilité sociale, notamment en ce qui concerne les activités internationales.

2.4. Toutefois, les mesures volontaires ne peuvent pas empêcher toutes les violations des droits⁽⁶⁾. Des mesures contraignantes assorties de sanctions appropriées permettraient de garantir l'adhésion à une norme juridique minimale, y compris par les entreprises qui ne prennent pas leurs responsabilités morales autant au sérieux que celles qui appliquent des normes élevées en matière de droits de l'homme, par exemple sur la base des PDNU. Des règles contraignantes doivent être conçues en cohérence avec les systèmes de diligence raisonnée existants, en particulier les PDNU, afin de faciliter la mise en œuvre et d'éviter les doubles emplois. Les mesures volontaires et les mesures contraignantes ne s'excluent pas mutuellement, mais sont complémentaires.

2.5. Le CESE reconnaît que la plupart des entreprises, en particulier dans l'Union européenne, sont attachées au respect des droits de l'homme. Toutefois, selon les statistiques de l'OIT, le travail forcé génère au niveau mondial, dans les secteurs de la construction, de la fabrication, de l'exploitation minière, des services collectifs et de l'agriculture, 43 milliards de dollars des États-Unis (USD) de bénéfices pour les entreprises qui ne se sont pas engagées suffisamment à veiller au respect des droits de l'homme dans leur chaîne de valeur.

2.6. La «référence des entreprises en matière de droits de l'homme» a été créée conjointement par des investisseurs professionnels et des ONG actives dans le domaine des droits de l'homme⁽⁷⁾. Cet indice de référence étant conçu comme un outil permettant aux investisseurs d'identifier les entreprises responsables, les entreprises ont donc tout intérêt à montrer une bonne performance. Il souligne la faiblesse de la mise en œuvre des PDNU dans le cas de nombreuses entreprises évaluées. Il convient de signaler tout particulièrement certaines entreprises déployant leurs activités au niveau mondial, comme McDonald's et Starbucks, qui sont surtout actives en Europe et ont un faible niveau de mise en œuvre des PDNU. Des entreprises internationales, non européennes, continuent, encore et encore, à obtenir des avantages concurrentiels au détriment d'entreprises européennes qui se sont engagées à respecter les droits de l'homme. Plus de 40 % des entreprises évaluées ont obtenu un score nul dans le domaine du devoir de diligence en matière de droits de l'homme, et deux tiers des entreprises ont obtenu une note inférieure à 30 % dans la mise en œuvre des PDNU. Ces chiffres concernent aussi des entreprises européennes.

2.7. Bien qu'une grande majorité des entreprises se sentent concernées par les droits de l'homme, les violations de ces droits dans le cadre de leurs activités continuent de se produire. Un traité contraignant garantirait aux victimes des normes uniformes dans ce domaine partout dans le monde, un droit applicable en matière de droits de l'homme, ainsi que l'égalité d'accès aux autorités administratives et aux tribunaux. Il favoriserait également la mise en place de conditions identiques pour les entreprises et la création de sécurité juridique, ainsi que l'émergence d'une concurrence mondiale plus équitable.

⁽⁴⁾ <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/oecd-portal-for-supply-chain-risk-information.htm> (en anglais uniquement).

⁽⁵⁾ JO C 303 du 19.8.2016, p. 17.

⁽⁶⁾ Quelques exemples parmi les plus récents: les cueilleurs de noisettes en Turquie, <https://www.nytimes.com/2019/04/29/business/syrian-refugees-turkey-hazelnut-farms.html>; les pierres tombales produites par le travail des enfants, <https://kurier.at/politik/ausland/blutige-grabsteine-was-friedhofe-mit-kinderarbeit-zu-tun-haben/400477447>; l'extraction des minerais pour les batteries des voitures électriques <https://www.dw.com/de/kinderarbeit-f%C3%BCr-elektro-autos/a-40151803>

⁽⁷⁾ <https://www.corporatebenchmark.org/>

2.8. L'ambition de l'Union européenne est de promouvoir et de diffuser les droits de l'homme grâce à sa politique extérieure. Le règlement de l'Union relatif aux minerais originaires de zones de conflit, la directive sur la publication d'informations non financières et le règlement sur le bois sont des exemples de législations en vertu desquelles le devoir de diligence en matière de droits de l'homme a été renforcé. Des clauses spécifiques dans les accords de libre-échange comportent des engagements en faveur de la protection de ces droits. Certains États membres de l'Union européenne, surtout la France mais aussi le Royaume-Uni et les Pays-Bas, ont adopté une législation visant à renforcer la responsabilité des entreprises et à mettre en place des cadres plus stricts dans le domaine du devoir de diligence en matière de droits de l'homme. L'Agence des droits fondamentaux (FRA) a analysé les compétences européennes en ce qui concerne les entreprises et les droits de l'homme et a estimé qu'il existe des motifs absolus régissant les compétences de l'Union européenne et celles des États membres⁽⁸⁾. Elle recommande par conséquent une méthode ouverte de coordination. S'il y a lieu de clarifier les questions de compétence avant toute ratification officielle de la convention, l'on peut toutefois supposer qu'il s'agira en principe d'une compétence mixte. Les violations des droits fondamentaux commises par des entreprises sont poursuivies indirectement sur la base du droit administratif, civil ou pénal. Ces poursuites soulèvent des questions de droit international privé et de droit pénal international (des sociétés), des matières juridiques qui ont, dans une certaine mesure, fait l'objet d'une harmonisation au sein de l'Union européenne.

2.9. Le Parlement européen a adopté plusieurs résolutions sur le sujet et a soutenu avec force la participation active aux négociations portant sur un instrument juridique contraignant. Il a également commandé une étude sur le thème «Access to legal remedies for victims of corporate human rights abuses in third countries» (Accès à des voies de recours pour les victimes de violations des droits de l'homme commises par des entreprises dans les pays tiers)⁽⁹⁾, laquelle formule également des recommandations concrètes à l'intention des institutions de l'Union européenne en vue d'améliorer cet accès.

2.10. Le Conseil a sollicité un avis de l'Agence des droits fondamentaux sur «L'amélioration de l'accès aux voies de recours dans les domaines des droits de l'homme et des entreprises au niveau de l'Union». Cet avis a permis de déceler d'importantes possibilités d'amélioration.

2.11. En 2014, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies a adopté la résolution 26/9 en vertu de laquelle il est décidé de créer un groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée (OEIWG) afin d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant pour réglementer, dans le cadre du droit international des droits de l'homme, les activités des sociétés transnationales et autres entreprises. La résolution a été soutenue par un grand nombre de pays en voie de développement. Le projet actuel a été présenté en juillet 2019.

2.12. L'Union européenne a participé au groupe de travail, avant de prendre ses distances par rapport aux résultats de la réunion du groupe d'octobre 2018 et de dénoncer un certain nombre de problèmes, dont les plus importants semblent être la question de l'applicabilité à toutes les entreprises et pas uniquement aux entreprises transnationales, l'orientation plus étroite des PDNU et un processus plus transparent. En l'état actuel du projet de texte, les problèmes de fond soulevés par l'Union européenne semblent avoir été pris en considération. Compte tenu des difficultés juridiques liées à l'harmonisation, l'Union européenne devrait participer pleinement au processus, dotée d'un mandat de négociation officiel, afin de représenter les intérêts de l'Union européenne et de ses États membres.

2.13. Certaines grandes économies, comme les États-Unis, ne participent pas activement, à l'heure actuelle, au processus d'élaboration du traité, et d'autres, comme la Chine, semblent ne pas être très impliquées. Doter le traité d'un large champ d'application permettra de promouvoir un comportement responsable des entreprises, y compris de celles issues de ces grandes économies. Même si celles-ci ne ratifient pas le traité contraignant, leurs entreprises qui déploieront leurs activités dans le marché commun européen pourront être tenues responsables en Europe, en vertu du traité. Ces pays devraient impérativement mettre en œuvre des règles plus strictes dans le domaine du devoir de diligence en matière de droits de l'homme s'ils souhaitent continuer de profiter des marchés européens.

3. Observations générales

3.1. Le CESE consacre pleinement les droits de l'homme comme fondement universel et inaliénable, indivisible, interdépendant, indissociable et, partant, obligatoire de tout engagement de société, qu'il s'agisse de politique, de coopération internationale, de dialogue social, d'économie ou d'affaires. Les droits de l'homme ont constitué un pilier pour la prospérité de l'Europe et la paix sur notre continent. Ils ont en outre permis, avec le modèle d'État social européen comprenant les systèmes d'éducation universels, d'assurer le développement économique et le bien-être matériel. Le CESE fait valoir que tous les droits de l'homme politiques et sociaux doivent garantir un mode de vie décent à tous à travers le monde et que leur violation ne doit pas conduire à des profits injustifiés.

⁽⁸⁾ Avis de la FRA sur «L'amélioration de l'accès aux voies de recours dans les domaines des droits de l'homme et des entreprises au niveau de l'Union», p. 62.

⁽⁹⁾ EP/EXPO/B/DROI/FWC/2013-08/Lot4/07, février 2019 — PE 603.475.

3.2. Selon lui, la prévention des violations des droits de l'homme devrait être le principal objectif d'un traité contraignant. Lorsqu'il existe une norme contraignante adoptée au niveau international concernant le comportement des entreprises, celles-ci ont besoin de davantage de soutien et d'orientations dans la mise en œuvre des mesures, et l'Union européenne et ses États membres doivent reconnaître la responsabilité qui leur incombe de veiller à ce que le comportement responsable des entreprises ne conduise pas à une concurrence déloyale.

3.3. Le CESE soutient pleinement les résolutions adoptées par le Parlement européen et réitère son exigence d'un engagement total et d'une participation active au processus de Genève en vue de l'élaboration d'un instrument contraignant, notamment à l'égard de la nécessité d'y intégrer un mécanisme de traitement des plaintes. La Commission européenne devrait donner suite à ces résolutions et faire preuve d'un engagement fort.

3.4. Le CESE marque également son accord sur les éléments que doit contenir un traité contraignant tels qu'ils sont fixés par le Parlement européen, à savoir:

- le traité doit s'appuyer sur le cadre des PDNU;
- la définition d'**obligations de devoir de diligence** pour les sociétés transnationales et les autres entreprises, **y compris** à l'égard de leurs **filiales**;
- la **reconnaissance des obligations extraterritoriales des États en matière de droits de l'homme** et l'adoption de mesures réglementaires à cet effet;
- la **reconnaissance de la responsabilité pénale des sociétés**;
- des mécanismes de **coordination et de coopération entre États en matière d'enquêtes, de poursuites et de mesures d'exécution dans les affaires transfrontalières**; et
- la **création de mécanismes judiciaires et non judiciaires internationaux pour la surveillance et les mesures d'exécution**.

3.5. Le CESE soutient également l'avis du Parlement selon lequel la possibilité offerte aux plaignants de choisir leur juridiction incitera les États à instaurer des règles strictes et des systèmes juridiques équitables, afin de garder ces affaires dans leur juridiction. Cependant, des mécanismes de contrôle devraient garantir qu'il est dans l'intérêt supérieur des États d'imposer par voie législative un devoir de diligence en ce qui concerne les entreprises et les droits de l'homme. Il existe des systèmes internationaux, comme la procédure de plainte à l'OIT, qui peuvent servir de modèle pour une application internationale plus ambitieuse.

3.6. L'existence de règles contraignantes ne doit pas conduire à une situation dans laquelle les entreprises adoptant une conduite responsable dans leurs activités deviennent la cible de recours abusifs. Il convient de définir clairement la mesure dans laquelle un acte contraignant tient les entreprises pour responsables des violations commises. Dès lors, la prévention contre les violations des droits de l'homme est plus efficace lorsqu'il existe une norme internationale contraignante, mise en œuvre et protégée par les États. Cette analyse se traduit par l'approche adoptée dans le projet qui n'impose pas d'obligations directes aux entreprises, mais oblige les États à mettre en œuvre une norme convenue conformément à leur propre système juridique.

3.7. L'étude du Parlement européen et l'avis de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne susmentionnés se penchent sur des questions spécifiques qui se posent régulièrement lorsque des personnes tentent de porter devant les juridictions européennes des violations des droits de l'homme commises par des entreprises, leurs filiales ou leur chaîne d'approvisionnement.

3.7.1. La **compétence** des tribunaux européens se limite généralement aux parties défenderesses européennes. Cela signifie qu'une entreprise basée en Europe peut être poursuivie devant une juridiction européenne, mais que ses filiales, dont le siège se trouve dans le pays où le dommage s'est produit, ne peuvent généralement pas l'être. Les fournisseurs et les intermédiaires de la chaîne d'approvisionnement sont encore plus éloignés de l'entreprise européenne en question. Le CESE indique qu'il convient de garantir aux victimes de violations des droits de l'homme liées aux activités des entreprises, au titre des droits de l'homme, une égalité d'accès aux tribunaux et aux autorités administratives ainsi que des procédures équitables. En particulier, les cas dans lesquels il est difficile de déterminer si la responsabilité est imputable à la société mère, à l'une de ses filiales ou à l'un de ses fournisseurs relèvent de la compétence d'une instance unique qui dirige des procédures équitables.

3.7.2. L'étude du Parlement évoque également les procédures de médiation qui peuvent être utilisées par les victimes pour faire valoir leurs allégations. Le CESE salue expressément ces intéressantes procédures volontaires telles qu'elles sont encouragées par l'OCDE, les PDNU et le pacte mondial, mais il note que ces procédures ne résolvent pas la question des violations des droits de l'homme commises par des entreprises qui n'appliquent pas les aspects de la RSE liés aux droits de l'homme. Par conséquent, des poursuites officielles sont également nécessaires.

3.7.3. Pour des raisons pratiques, il est souvent difficile pour les parties requérantes de recueillir des **preuves**. Les affaires impliquent fréquemment un grand nombre de personnes et comportent des barrières linguistiques. S'il est en général facile de prouver qu'une entreprise locale est une filiale ou un fournisseur d'une société européenne, il s'avère très difficile pour les victimes de démontrer l'étendue du contrôle exercé. Lorsqu'une compétence européenne peut être invoquée, les **frais de procédure** peuvent être démesurés, même lorsque les victimes d'infractions remportent le procès. Il existe de nombreuses possibilités d'amélioration de la coopération judiciaire internationale. Le CESE se félicite que le projet de texte actuel aborde les questions d'assistance mutuelle, mais demande que les victimes n'aient pas à supporter les frais de procédure, sauf en cas de recours abusifs.

3.8. Lorsque les États membres de l'Union européenne commenceront individuellement à mettre en place des cadres obligatoires de **devoir de diligence** plus stricts, cela entraînera un décalage entre ces normes au sein de l'Union européenne. Celles qui sont situées dans des États membres de l'Union européenne ayant des exigences plus strictes en matière de devoir de diligence ne doivent pas être en concurrence avec celles qui ne le sont pas. Le CESE indique que les entreprises doivent bénéficier de conditions de concurrence équitables et de la sécurité juridique, avec des responsabilités claires.

3.9. Le CESE considère par conséquent que la participation engagée et active des représentants de l'Union européenne au processus à venir est essentielle. L'Union européenne et ses États membres n'ont aucun intérêt à ne pas participer activement à l'élaboration d'un traité sur les droits de l'homme dont les effets sont susceptibles de s'étendre au système des échanges internationaux⁽¹⁰⁾. Le projet de texte actuel présente un potentiel d'amélioration considérable qu'il convient d'exploiter. Les institutions européennes et les États membres doivent s'engager activement et la Commission européenne a besoin d'un mandat clair pour être en mesure de coordonner l'engagement européen.

3.10. Le traité devra être mis en œuvre et appliqué par les États membres et l'Union européenne; il faut donc élaborer des plans d'action nationaux dans les États membres qui n'en disposent pas encore pour définir la manière dont le devoir de diligence en matière de droits de l'homme sera appliqué. Un plan d'action européen doit également être établi afin de garantir la participation de tous les niveaux de gouvernance européenne selon leurs compétences. La société civile organisée devrait être associée à l'élaboration, la mise en œuvre et l'exécution des plans d'action.

3.11. La Commission européenne devra étudier la possibilité de créer une «agence publique de notation de l'Union européenne» pour les droits de l'homme dans le contexte commercial, et de développer un système qui pourrait servir de base à la certification et au contrôle régulier (critères, suivi) des sociétés d'audit. Cette agence pourrait soutenir les entreprises (et en particulier les PME) en essayant de définir et d'améliorer leurs connaissances des droits de l'homme, les entreprises étant susceptibles d'en tirer profit sur des questions de responsabilité. L'examen de ce concept pourrait faire l'objet d'un avis ultérieur.

3.12. La responsabilité en matière de droits de l'homme devrait faire l'objet d'un cours obligatoire dans les études et les formations économiques, commerciales et apparentées, et les programmes de l'Union européenne en matière d'éducation pourraient soutenir l'intégration de cette matière dans les cursus.

4. Observations particulières

4.1. Le traité est élaboré par un groupe de travail du Conseil des droits de l'homme des Nations unies (CDH), qui est chargé de la mise en œuvre des pactes des Nations unies relatifs aux droits de l'homme. Les destinataires du traité étant les États et non des personnes (comme des entreprises ou des personnes victimes d'infractions), la mise en place de ce groupe de travail au sein du CDH est logique, et d'autres organisations comme l'OIT et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sont facilement associées. Le CESE considère qu'il faut poursuivre les travaux de ce groupe de travail (OEIWG).

4.2. Son mandat de base porte essentiellement sur les situations transnationales. Les associations d'entreprises et les syndicats ont plaidé en faveur d'un champ d'application plus large, englobant toutes les entreprises (par exemple, les entreprises publiques et les entreprises nationales). Le CESE se félicite que le projet de texte révisé ait en principe pris ces exigences en considération. Le projet de texte doit toutefois être clarifié. À cet égard, le CESE invite les institutions de l'Union à s'impliquer activement.

⁽¹⁰⁾ Le CESE a relevé la pertinence de l'adoption d'un traité contraignant des Nations unies (JO C 110 du 22.3.2019, p. 145), paragraphe 2.19.

4.3. Il faut mettre en place un solide mécanisme international de suivi et de contrôle, assorti de la possibilité d'introduire des plaintes individuelles devant le comité international. Outre ce mécanisme, on devra désigner un agent indépendant des Nations unies (médiateur) pour les victimes de violations des droits de l'homme qui serait chargé, le cas échéant, d'enquêter et de soutenir leurs allégations, et d'assurer le suivi, de manière indépendante, d'infractions présumées pour les porter à la connaissance du comité.

4.4. Le projet comprend une définition très large des droits de l'homme. Le CESE salue l'inclusion de la convention n° 190 de l'OIT dans le préambule. Cependant, la déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'OIT comprend également un catalogue complet de déclarations et de droits relatifs aux entreprises multinationales et au travail, qui mentionne expressément les conventions et recommandations concernant la sécurité et la santé au travail. L'évolution récente des droits de l'homme a également mis davantage l'accent sur les droits à un environnement sain et à la protection des données, ce dont on devra tenir compte. Les documents et droits susmentionnés font partie d'un corpus fondamental de droits de l'homme, qui est applicable dans le monde entier et devra donc être intégré dans le champ d'application du traité. Le CESE se félicite que la dimension hommes-femmes des violations des droits de l'homme, qui constitue un aspect souvent négligé, ait été davantage intégrée dans le volet préventif d'un traité contraignant.

4.5. Le projet établit déjà en principe un choix de juridictions compétentes, qu'il convient d'affiner davantage. Lorsqu'une entreprise déploie des activités commerciales dans le cadre de chaînes d'approvisionnement transnationales (pour acquérir, par exemple, des produits ou des ressources), il faut garantir la compétence des tribunaux dans le pays où elle a son siège. Il convient également de préciser que les filiales et les fournisseurs locaux peuvent être poursuivis ou, à tout le moins, associés dans le cadre de procédures intentées dans le pays où se trouve le siège de la société mère ou de l'entreprise bénéficiaire.

4.6. Il s'impose de clarifier davantage l'interaction entre le devoir de diligence et la responsabilité, notamment au moyen de dispositions claires et pratiques garantissant que le devoir de diligence intègre le suivi permanent (au sens d'un système de vérifications et de contrôles) dans les chaînes d'approvisionnement, en plus de la responsabilité, si celle-ci ne devait pas suffire. La jurisprudence anglaise a mis au point une norme de contrôle pour les sociétés mères en ce qui concerne les infractions commises par leurs filiales⁽¹⁾, laquelle pourrait inspirer une disposition plus claire en matière de responsabilité spécifique aux filiales. Le projet de texte actuel porte essentiellement sur les relations contractuelles, il pourrait dès lors être difficile de tracer de manière fiable les responsabilités tout au long des chaînes de valeur mondiales, les relations d'affaires étant susceptibles de prendre différentes formes tout au long de ces chaînes. Il est possible d'améliorer le texte actuel, et une clarification supplémentaire s'appuiera sur les concepts déjà développés pour les PDNU. L'Union européenne devra en faire une priorité.

4.7. Le champ d'application du projet de traité englobant désormais toutes les activités économiques et plus uniquement les activités transnationales, il convient également de prévoir des dispositions permettant une certaine souplesse entre des règles proportionnées mais n'entraînant pas une charge excessive pour les PME, d'une part, et des règles plus strictes applicables aux opérations à haut risque, d'autre part. En outre, l'Union européenne proposera des instruments de soutien spécifiques pour aider les PME à surmonter les difficultés engendrées par un tel traité (par exemple, une agence, un soutien à l'apprentissage par les pairs).

4.8. Le CESE prend acte des règles relatives à l'entraide judiciaire et à la coopération internationale contenues dans le projet actuel. Ces fonctions peuvent peut-être être facilitées par les bureaux internationaux d'un médiateur mandaté par les Nations unies tel que mentionné plus haut.

4.9. Le projet de texte contient une disposition relative à l'inversion de la charge de la preuve en cas de responsabilité civile qu'il conviendra de clarifier afin de garantir une application cohérente dans l'ensemble des juridictions et de s'assurer que les victimes puissent compter sur son application lorsque cela s'avère nécessaire. Cela signifierait au moins que, dans les cas de violations des droits de l'homme, l'on exigerait seulement des parties requérantes qu'elles prouvent l'existence d'un lien manifeste entre l'auteur de l'infraction (tel qu'un fournisseur ou une filiale) et la société (bénéficiaire ou mère) qui devra de son côté expliquer de manière plausible que les infractions échappaient à son contrôle. Le CESE doute que le renvoi du renversement de la charge de la preuve aux tribunaux, plutôt qu'à la législation, serve la sécurité juridique et la cohérence de la mise en œuvre.

4.10. Le CESE prend acte de l'importance des témoins et du rôle des lanceurs d'alerte. Il se félicite des dispositions de protection figurant dans le projet de texte actuel. Les ONG actives dans ce domaine devront être soutenues.

4.11. La responsabilité pénale sera engagée en cas de négligence grave. Dans le cas d'infractions moins graves, par exemple un manquement au devoir de rapport régulier, c'est la responsabilité administrative qui devra l'être.

⁽¹⁾ Voir la note 9 de bas de page, p. 40.

4.12. Le CESE se félicite de l'inclusion d'une disposition relative à la cohérence avec d'autres accords bilatéraux et multilatéraux. En ce qui concerne toutefois les accords de commerce et d'investissement, il convient de préciser que les mesures d'exécution d'un traité sur les entreprises et les droits de l'homme sont justifiées et ne peuvent être contournées par un système de règlement des différends en matière d'investissements.

4.13. Les États devront être en mesure de contrôler la mise en œuvre d'un traité contraignant. Il existe déjà des procédures pouvant servir de modèle à cette fin, telles que la procédure de plainte prévue par la constitution de l'OIT, qui permet aux partenaires sociaux et aux États de déposer une plainte en cas de non-respect des conventions de l'OIT. Si les États sont habilités à porter des plaintes les uns contre les autres, le respect de la mise en œuvre à l'échelle mondiale peut être contrôlé. Les entreprises qui agissent de manière responsable seraient mieux protégées contre la concurrence déloyale. Cette procédure de plainte devra également être accessible aux organisations de partenaires sociaux et aux ONG. Si un tel système est établi indépendamment des procédures de l'OIT, il fonctionnera sans préjudice du système de l'OIT et de ses dispositions.

4.14. Le projet actuel permet d'adhérer à un système de règlement des différends. Cette disposition sera réexaminée afin de mieux s'inscrire dans les cadres existants dans la mesure où les neuf instruments principaux en matière de droits de l'homme avec règlement des différends comprennent une disposition dérogatoire.

4.15. Dans le projet révisé, les dispositions sur les délais de prescription et le droit applicable ont été limitées par rapport à la première mouture du texte («projet zéro»). Ces dispositions contenant des droits procéduraux importants pour les victimes, le CESE recommande de revenir au texte de l'avant-projet.

4.16. Des représentants de la société civile organisée, notamment des représentants des entreprises, ont souligné la mise à disposition et la publication tardives de projets de documents dans le cadre du processus d'élaboration du traité en cours à Genève. Cet aspect doit être amélioré afin de permettre un retour d'information équilibré et constructif. Il faut garantir une transparence pour tous les participants à toutes les étapes du processus.

4.17. Le CESE est favorable à un instrument juridiquement contraignant en ce qui concerne les entreprises et les droits de l'homme, mais encourage vivement une coopération étroite avec les partenaires sociaux et les organisations de la société civile.

Bruxelles, le 11 décembre 2019.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

Avis du Comité économique et social européen sur «L'aide extérieure, l'investissement et le commerce comme instruments pour réduire les causes de la migration économique, avec une attention particulière portée à l'Afrique»

(avis d'initiative)

(2020/C 97/03)

Rapporteur: **Arno METZLER**

Corapporteur: **Thomas WAGNSONNER**

Décision de l'assemblée plénière	23-24.1.2019
Base juridique	Article 32, paragraphe 2, du règlement intérieur Avis d'initiative
Compétence	Section «Relations extérieures»
Adoption en section	28.11.2019
Adoption en session plénière	12.12.2019
Session plénière n°	548
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	152/0/9

1. Conclusions et recommandations générales

1.1. La politique de développement de l'Union européenne s'efforce d'encourager le développement durable des pays en développement, avant tout dans le but d'éradiquer la pauvreté, de stimuler la croissance durable et la création d'emplois et de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité, la bonne gouvernance et les droits humains. Elle constitue une pierre angulaire des relations de l'Union européenne avec le reste du monde et contribue aux objectifs de l'action extérieure de l'Union, parallèlement à la politique étrangère, commerciale et de sécurité (ainsi qu'aux aspects internationaux d'autres politiques comme l'environnement, l'agriculture et la pêche). Dans le cadre de la mise en œuvre de ces objectifs, les politiques devraient dans tous les cas de figure garantir une vie digne, faire respecter l'état de droit et créer des conditions de travail de qualité. À cet égard, le CESE souligne de manière explicite la nécessité de parvenir à l'égalité entre les femmes et les hommes, et de donner aux filles et aux femmes les moyens de développer leur autonomie.

1.2. Dans un monde en constante mutation, une chose est sûre: l'Afrique et l'Europe resteront des voisins proches. Les 54 pays d'Afrique et les 28 États membres de l'Union européenne partagent un voisinage, une histoire et un avenir communs. Le CESE souligne que les erreurs passées doivent absolument être évitées à l'avenir, qui sera commun aux deux continents.

1.3. Il y a soixante-dix ans, l'Europe était un continent d'émigration nette dont les citoyens fuyaient des fléaux tels que la guerre, la faim, la pauvreté, le chômage, la dégradation de l'environnement, l'oppression et la discrimination. La réussite de l'Union européenne, qui a créé des opportunités pour ses habitants, l'a transformé en continent d'immigration nette. Nous devrions collaborer avec les pays africains pour leur proposer de réaliser des progrès similaires.

1.4. Il est difficile de définir une stratégie économique européenne cohérente pour l'Afrique dans son ensemble. Le CESE souhaiterait souligner l'engagement qui le pousse à participer à cette approche transparente et cohérente, en sa qualité d'organe représentant la société civile organisée et en tant que partenaire actif de tous les accords européens de ce type. Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a annoncé que l'Union européenne était déjà un solide partenaire politique de l'Afrique et que l'étape suivante serait de devenir des partenaires économiques véritables et d'approfondir nos relations en matière de commerce et d'investissement. Le CESE a joué un rôle majeur pour définir les relations de la société civile dans le cadre de l'accord de Cotonou. **Il importe à présent qu'un engagement continu, voire renforcé, du CESE et de ses structures devienne un élément important de l'accord sur l'après-Cotonou.** De cette manière, la société civile de l'Union européenne sera habilitée à aider la société civile des pays africains à devenir un partenaire fiable et digne de confiance pour les investisseurs. Cela ne sera possible qu'en favorisant un partenariat organisé sur un pied d'égalité, qui tienne réellement compte des asymétries actuelles de la situation économique.

1.5. Si l'on veut réaliser des objectifs communs, il est essentiel de renforcer la collaboration économique. Ces dernières années ont vu apparaître des approches visant à élaborer un nouveau paradigme des relations entre l'Union européenne et l'Afrique (par exemple dans le domaine de l'agriculture), de plus en plus axées sur la coopération politique et sur la promotion de l'investissement durable et d'un environnement économique stable, responsable et inclusif. Il convient de réussir à développer davantage ce paradigme dans le secteur agricole ainsi que dans d'autres secteurs, et d'y associer davantage d'intervenants locaux présents sur le terrain.

1.6. Le CESE recommande de mettre en place au niveau de l'Union une politique de guichet unique et un mécanisme de consultation approprié, destinés à fournir des informations et des contacts à ceux qui souhaitent investir en Afrique et collaborer avec ce continent. Cela permettrait également d'assurer un suivi, sous la forme d'un instrument politique. La mise en place d'un guichet unique pour toutes les initiatives liées à l'Afrique éviterait le chevauchement de projets et garantirait la transparence et l'efficacité de l'aide de l'Union européenne.

1.7. Le CESE recommande également la création d'une plateforme appropriée pour améliorer le partage d'informations entre les PME européennes et africaines au sujet des bonnes pratiques en matière d'investissement et de collaboration.

1.8. Il est nécessaire de promouvoir une architecture institutionnelle claire et transparente au service de la coopération au développement de l'Union en faveur de l'Afrique, reposant sur le nouveau consensus pour le développement⁽¹⁾ qui permet d'analyser et de mettre en œuvre la perspective du développement de manière plus réaliste. Le CESE espère que l'accord sur l'après-Cotonou pourra proposer une plateforme pragmatique en vue d'une réforme de la politique de coopération au développement, qui tienne compte de la complexité du processus de développement. Cette plateforme devrait reposer sur une collaboration entre tous les États membres et les institutions européennes en vue d'enregistrer tous les programmes, projets et initiatives à l'échelon national et européen. Cela permettrait d'éviter les chevauchements et les doubles emplois concernant les activités dans certains domaines, alors que les aides manquent dans d'autres domaines.

1.9. Dans le même temps, le CESE est favorable à un processus visant à renforcer autant que possible l'influence des autres politiques européennes sur le développement social et économique⁽²⁾. En particulier, celles qui concernent le commerce, l'investissement, la fiscalité⁽³⁾, l'aide extérieure⁽⁴⁾, la lutte contre la criminalité organisée et la lutte contre le changement climatique doivent être cohérentes avec les objectifs de la politique de coopération au développement.

1.10. Le CESE est fermement résolu à rendre le financement européen du développement plus efficace et plus efficient. Compte tenu des fonds d'investissement de l'Union européenne qui sont déjà présents en Afrique, le CESE recommande la création d'un fonds d'investissement semblable au FSE afin de nouer des partenariats en qualité de co-investisseur avec des investissements privés et publics. Ce fonds devrait reposer sur les critères et principes du programme à l'horizon 2030 et sur la reconnaissance des normes fondamentales reconnues au niveau international⁽⁵⁾. Les projets bénéficiant d'un soutien devraient faire l'objet d'un suivi et être répertoriés dans des registres ou des plateformes centralisés. Le CESE invite à pratiquer une collaboration encore plus étroite avec les organisations de la société civile (en particulier le CESE) au sujet de leurs valeurs éthiques dans le cadre de tous les projets.

1.11. Le CESE plaide en faveur de la mise en œuvre d'une approche qui passerait «de l'aide à l'investissement»: au lieu de distribuer des aides, il faudrait travailler, en vue de les soutenir, avec des acteurs économiques autonomes et indépendants et sur des projets économiques intercontinentaux, dans un esprit de coopération et dans des conditions de concurrence équitables.

1.12. Les structures financières présentes en Afrique devraient être renforcées de manière à soutenir le financement à long terme, en ce qui concerne tant les investissements privés que les investissements publics. Il s'agit d'une condition préalable importante à un développement durable à long terme. Les expériences européennes menées avec des banques coopératives et des banques nationales de développement, en particulier au service des municipalités, peuvent éventuellement servir de modèle. En particulier, le microcrédit et l'investissement pourraient constituer un élément clé de l'avenir de l'économie africaine. Le développement durable passera obligatoirement par des aides aux chaînes de valeur et aux marchés de consommation régionaux destinés à une classe moyenne⁽⁶⁾.

(1) JO C 246 du 28.7.2017, p. 71.

(2) http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_fr.pdf

(3) JO C 81 du 2.3.2018, p. 29.

(4) Il s'agit de l'aide humanitaire et de la prévention des catastrophes naturelles, de la prévention des conflits, de la démocratisation et de la coopération au développement, mais non de l'appui à l'armée et à la police des frontières ou de la coopération avec elles.

(5) Tels que par exemple la déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale.

(6) Les études montrent qu'un certain niveau minimal de revenus aboutit à réduire la pression migratoire, par exemple: Michael A. Clemens, «Does Development Reduce Migration?» («Le développement réduit-il les migrations?») (2014) (<http://ftp.iza.org/dp8592.pdf>).

1.13. Le CESE estime que la coopération au développement de l'Union européenne devrait se concentrer sur la recherche d'un partenariat axé sur les personnes, garantir la participation de la société civile, des syndicats et du secteur privé et apporter des avantages directs aux citoyens africains et européens.

1.14. Le CESE souligne que la société civile organisée pourrait contribuer à créer un environnement fiable en structurant la société civile africaine au moyen d'instruments permettant l'accès au droit, le maintien de la sécurité et la lutte contre la corruption en partenariat avec les structures africaines. Cela devrait être la valeur ajoutée apportée par la société civile européenne au développement africain, fondée sur les mêmes valeurs communes que sont la démocratie, l'état de droit ainsi que les droits politiques et civiques.

1.15. Les ALE et les APE conclus par l'Union européenne avec les pays africains ne prévoient aucun mécanisme de dialogue avec la société civile organisée. L'Union européenne devrait s'efforcer, dans le cadre de la révision de ces accords, de mettre en place des mécanismes de dialogue de ce type pour les acteurs non étatiques.

1.16. S'appuyant sur l'approche et sur l'expérience émergente des plateformes d'entreprises durables pour l'Afrique (SB4 A), principalement axées sur l'engagement du secteur privé, l'Union européenne devrait cibler une plus grande partie de ses aides et encourager une initiative similaire concernant la société civile au sens large, soit dans le cadre même du cadre SB4 A, soit à ses côtés ou encore en parallèle. Ces plateformes pourraient devenir des plateformes multipartites de commerce et d'investissement durables au service de l'Afrique.

1.17. Le CESE estime que l'Union européenne devrait consacrer une partie des ressources de l'initiative «Aide pour le commerce» à soutenir la participation et le renforcement des capacités des organisations de la société civile et des syndicats, et leur permettre ainsi de consentir des efforts en ce qui concerne le commerce et les investissements durables.

1.18. Grâce à une approche associant de multiples parties prenantes ainsi que les organisations de la société civile, le CESE promeut des initiatives et des ajustements aux régimes de libre-échange des ALE/APE/SPG qui aboutissent à une mise en œuvre efficace et durable de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA) ainsi qu'à l'intégration du marché africain. Ces démarches devraient en particulier renforcer le commerce intra-africain ainsi que l'intégration régionale et continentale et développer de grands secteurs de l'économie dans l'ensemble de l'Afrique.

1.19. En Europe, l'investissement dans les infrastructures publiques, en particulier dans l'éducation, a été au cœur de l'amélioration des conditions de vie. L'un des objectifs fondamentaux de notre politique de développement en Afrique doit être d'y améliorer le niveau d'éducation, en particulier parmi les groupes vulnérables sur le plan économique.

1.20. Le CESE se félicite de l'augmentation prévue du financement de l'Union européenne en faveur de l'Afrique, qui devrait passer à 40 milliards d'EUR (46,5 milliards d'USD) au cours de la prochaine période budgétaire, et il espère qu'elle incitera les investisseurs privés à mobiliser eux aussi des sommes importantes.

2. Contexte

2.1. L'Europe, plus grand fournisseur d'aide publique au développement de la planète, est un leader mondial en matière de développement. Étant donné qu'ils fournissent plus de 50 % de la totalité de l'aide au développement dans le monde, l'Union européenne et ses États membres sont collectivement le premier bailleur de fonds au monde.

2.2. Selon la Banque mondiale ⁽⁷⁾, les envois de fonds des expatriés vers les pays en développement s'élevaient en 2016 à environ 426 milliards d'USD, soit environ trois fois le montant de l'aide publique au développement dans le monde entier. Offrir des possibilités d'emploi légal aux migrants africains en Europe et garantir la sécurité des infrastructures de transfert de fonds contribuerait grandement au développement de l'Afrique.

2.3. L'Afrique et l'Europe sont des voisins immédiats, liés par une histoire commune. Elles partagent des valeurs et des intérêts communs sur lesquels asseoir leur coopération à l'avenir. Aujourd'hui, elles s'attaquent ensemble à des défis qui sont les mêmes à l'échelle mondiale, tels que le changement climatique ainsi que la paix et la sécurité. L'Afrique sera en effet particulièrement vulnérable au changement climatique, même si elle contribue à hauteur de moins de 4 % aux émissions mondiales de gaz à effet de serre. 27 des 33 pays les plus menacés par le changement climatique se trouvent en Afrique.

(7) <http://pubdocs.worldbank.org/en/992371492706371662/MigrationandDevelopmentBrief27.pdf>

2.4. La coopération au niveau continental entre l'Afrique et l'Union européenne est guidée par un partenariat stratégique fondé sur des valeurs communes et des intérêts partagés. En 2007, l'Union européenne et l'Union africaine ont adopté la stratégie commune Afrique-UE en vue de renforcer les liens qui unissent les deux continents dans des domaines stratégiques de coopération, d'approfondir le dialogue politique et de préparer une feuille de route concrète en prévision des futurs travaux conjoints.

2.5. L'Union européenne entretient la coopération la plus ancienne qui soit avec le groupe des ACP, inscrite depuis 1975 dans la convention de Lomé et mise à jour depuis 2000 avec l'accord de Cotonou, auquel 48 États d'Afrique subsaharienne sont parties.

2.6. L'Union européenne négocie actuellement avec les États ACP le successeur de l'accord de Cotonou, qui couvre la période 2000-2020. Le contexte politique et économique a considérablement évolué au cours des deux dernières décennies; les relations commerciales entre l'Union européenne et les pays ACP sont désormais largement régies par des accords de partenariat économique bilatéraux et régionaux, et le cadre de l'Union africaine a pris la première place, ce qui soulève la question de la cohérence, de la complémentarité et des synergies entre les cadres des ACP et de l'UA.

2.7. Le successeur de l'accord de Cotonou doit offrir la possibilité de moderniser les règles en matière d'investissements, de services, de commerce équitable, de droits de l'homme, de conditions de travail décentes et de migrations. Mais la coopération doit s'appuyer sur de nouvelles bases, reposant sur le programme de développement durable à l'horizon 2030, et les États africains devront décider s'ils veulent négocier ensemble, en tant que continent.

2.8. Ces éléments poussent le CESE à insister sur le développement d'une stratégie socio-économique cohérente en matière de relations entre l'Union européenne et l'Afrique, et à montrer la place adéquate qui devrait revenir à la participation de la société civile et des partenaires sociaux dans les négociations de l'après-Cotonou.

2.9. Le CESE a constaté l'absence totale de contrôle ou d'enregistrement centralisé de l'ensemble des initiatives, programmes et partenariats, tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau national. En outre, il n'existe aucune information complète au sujet du montant des fonds destinés à l'Afrique.

3. Goulets d'étranglement

3.1. Il est essentiel de souligner **l'hétérogénéité croissante du continent africain**, et l'Union européenne devrait adapter ses politiques à ces réalités. Nous avons besoin d'une approche qui soit beaucoup plus pragmatique et réaliste pour développer les relations entre l'Union européenne et l'Afrique.

3.2. La relation directe entre l'Union européenne et l'Union africaine (UA) a pris de l'ampleur depuis la publication de la stratégie commune Afrique-UE en 2007. L'Union européenne a également encouragé d'autres initiatives, comme le fonds fiduciaire d'urgence, la facilité d'investissement pour l'Afrique, le plan d'investissement extérieur ainsi qu'une série d'accords infrarégionaux. La multiplicité des modalités des relations entre l'Union européenne et l'Afrique engendre **une architecture complexe et parfois incohérente**, dans laquelle des éléments d'autres politiques viennent se mêler à la coopération au développement. À cette confusion s'ajoutent les divergences d'intérêts entre les États membres.

3.3. Encourager les investissements du secteur privé passe par la paix, la sécurité et la stabilité, ainsi que par un climat d'investissement et un environnement favorables aux entreprises. Les enquêtes menées auprès des investisseurs⁽⁸⁾ indiquent clairement qu'il reste beaucoup à faire dans ce domaine pour améliorer la compétitivité de l'Afrique face à la concurrence mondiale en vue d'attirer des capitaux d'investissement. L'état de droit, la lutte contre la corruption, l'indépendance du système judiciaire et la prévisibilité de la fiscalité, tout comme la paix et la stabilité, sont autant de facteurs essentiels qui influencent les décisions des investisseurs tant nationaux qu'étrangers. On estime que le coût de la création d'une entreprise est environ trois fois plus élevé dans les États fragiles, ce qui décourage considérablement l'investissement privé⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Voir notamment le rapport de la Banque mondiale intitulé «Doing Business» («Faire des affaires»), 2017.

⁽⁹⁾ Note du Centre européen de stratégie politique (EPSC) intitulée «The Makings of an African Century» («Les réalisations d'un siècle africain»), 2017.

3.4. Dans son avis sur «Le rôle clé du commerce et des investissements dans la réalisation et la mise en œuvre des objectifs de développement durable»⁽¹⁰⁾, le CESE indiquait: «La mise en œuvre des ODD nécessitera la participation directe de la société civile, dans la mesure surtout où cette participation favorise le respect de l'état de droit et la maîtrise de la corruption». Cet avis mettait également l'accent sur la nécessité de construire des infrastructures en Afrique, ce que font actuellement les Chinois. Le commerce intra-africain est limité, surtout en ce qui concerne les produits agricoles; il représente entre 10 et 15 % de l'ensemble des échanges commerciaux africains, ce qui devrait s'améliorer avec la mise en œuvre de l'accord de l'OMC sur la facilitation des échanges signé en 2017.

3.5. Selon les projections, des ressources d'environ 600 milliards d'USD par an sont nécessaires pour mettre en œuvre les ODD en Afrique⁽¹¹⁾. Même s'il bénéficie de l'engagement des investissements étrangers et de l'aide publique au développement, le développement durable de l'Afrique dépendra de la mobilisation et de la production de ressources nationales. Ce type de ressources reposent sur l'investissement et la création de valeur à long terme pour créer des emplois de qualité ainsi que des chaînes de valeur locales et régionales. Une meilleure éducation et la consommation privée font partie des principaux moteurs de croissance en Afrique, ce qui signifie que la création de marchés — et donc de consommateurs — en Afrique, pour ses propres produits, joue un rôle important dans la réussite du développement. Les infrastructures publiques sont absolument essentielles pour permettre également des investissements privés à long terme.

3.6. Le CESE souligne l'importance du programme Erasmus+ qui permet à un plus grand nombre de jeunes Africains d'avoir accès à l'enseignement supérieur.

3.7. Il convient de ne pas faire abstraction du lien existant entre développement économique et migrations. Des études⁽¹²⁾ ont montré que le besoin de migrer diminue une fois atteint un certain revenu par habitant (en fonction des auteurs, les chiffres sont compris entre 6 000 et 10 000 USD par habitant et par an). Outre le fait que la plupart des migrations africaines se produisent à l'intérieur même de ce continent, les chiffres mettent en exergue la nécessité de pratiquer une politique de développement visant à permettre aux citoyens de vivre dignement, en obtenant un emploi et en ayant des perspectives dans leur propre pays. Il s'agit là d'un défi considérable car les projections démographiques prévoient que 2,5 milliards de personnes vivront en Afrique d'ici à 2050⁽¹³⁾.

3.8. Les ODD indiquent qu'il est nécessaire de parvenir à l'égalité entre les femmes et les hommes et de donner aux filles et aux femmes les moyens de devenir autonomes; les défis auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui en matière de développement sont intimement liés aux questions d'égalité entre les femmes et les hommes, et cette dimension doit être évaluée lors de l'élaboration des politiques et prise en considération au moment de leur mise en œuvre.

3.9. La corruption est un problème majeur, et pas uniquement en Afrique. Il est nécessaire de promouvoir une bonne gouvernance économique et financière, et il faut donc à cette fin: renforcer la gestion transparente des finances publiques, mettre en place un système crédible de lutte contre la corruption fondé sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, et améliorer le climat des affaires ainsi que les conditions du progrès social.

3.10. La société civile organisée pourrait exercer une importante fonction de contrôle à cet égard. Renforcer le rôle des ONG, des syndicats et des associations professionnelles et soutenir ce type d'initiatives dans les pays partenaires permettrait de promouvoir la bonne gouvernance, la justice et la démocratisation.

3.11. L'Europe perd du terrain en Afrique au profit d'autres acteurs mondiaux, comme la Chine, qui investit des milliards sur ce continent. Les États membres de l'Union européenne craignent de se retrouver relégués au second rang. Dans l'hypothèse où l'engagement de l'Europe, comme celui de la Chine, ne seraient pas exclusivement axés sur les profits, mais s'attacheraient également au développement durable de l'Afrique et favoriseraient un niveau de vie digne, la nécessité de migrer pourrait s'en trouver réduite.

3.12. Le CESE plaide en faveur de la mise en œuvre d'une approche qui passerait «de l'aide à l'investissement»: au lieu de distribuer des aides, il faudrait travailler, en vue de les soutenir, avec des acteurs économiques autonomes et indépendants et sur des projets économiques intercontinentaux, dans un esprit de coopération et dans des conditions de concurrence équitables.

⁽¹⁰⁾ JO C 129 du 11.4.2018, p. 27.

⁽¹¹⁾ Ministère allemand du développement: «Afrika und Europa — Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft — Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika» («L'Afrique et l'Europe — un nouveau partenariat au service du développement, de la paix et de l'avenir — Les jalons d'un plan Marshall avec l'Afrique») et rapport 2016 de la Cnuced sur le développement économique en Afrique.

⁽¹²⁾ Par exemple, Michael A. Clemens, «Does Development Reduce Migration?» («Le développement réduit-il les migrations?») (2014) (<http://ftp.iza.org/dp8592.pdf>).

⁽¹³⁾ *Dynamiques du développement en Afrique 2018 — Croissance, emploi et inégalités*, CUA/OCDE 2018.

3.13. Les réticences de certaines structures conservatrices (par exemple les églises) à l'égard du contrôle de la croissance démographique réduit les possibilités de développer une stratégie en faveur de la croissance économique et sociale.

4. Les investissements

4.1. Pendant de nombreuses années, la politique de l'Union européenne vis-à-vis de l'Afrique a été caractérisée par de bonnes intentions et des promesses non tenues. La crise des réfugiés a toutefois suscité un fort regain d'intérêt à l'égard d'une nouvelle stratégie de coopération avec ce continent. L'Union européenne prévoit d'investir davantage en Afrique et souhaite intensifier ses relations commerciales, car la prochaine étape est de devenir de véritables partenaires économiques. Un partenariat de ce type devrait être fondé sur un postulat d'égalité des chances, en tenant compte des asymétries évidentes qui existent entre l'Afrique et l'Europe.

4.2. Les investissements en Afrique présentent un tableau inégal qui reflète les incertitudes au niveau mondial: les flux d'investissements directs étrangers vers l'Afrique fluctuent et n'affichent pas la forte tendance à la hausse dont elle aurait besoin. L'Afrique du Sud, le Nigeria, le Kenya, l'Égypte et le Maroc ont attiré à eux seuls 58 % du total des investissements directs étrangers en 2016, tandis que les pays les moins avancés et les plus fragiles sont confrontés à des difficultés systémiques pour attirer des investissements privés.

4.3. L'Union européenne est le principal investisseur en Afrique, ses États membres détenant environ 40 % du stock d'investissements directs étrangers, pour une valeur de 291 milliards d'EUR en 2016 ⁽¹⁴⁾. Les progrès économiques considérables réalisés par l'Afrique au cours des vingt dernières années et le potentiel d'avenir intrinsèque à ce continent permettent de penser qu'il est tout à fait possible d'en faire davantage. Les projections démographiques relatives à l'Afrique démontrent qu'il y a également une nécessité de créer des millions de nouveaux emplois de qualité, en particulier pour les jeunes qui entrent sur le marché du travail. Les indicateurs macroéconomiques ne se traduisent pas d'eux-mêmes en meilleures conditions de vie pour tous. Les politiques doivent veiller à ce que le développement économique améliore le niveau de vie de l'ensemble de la population.

4.4. Si l'on veut parvenir à un développement durable et créer des emplois de qualité pour la population africaine, qui devrait doubler d'ici à 2050, il convient d'augmenter en particulier les investissements publics et privés.

4.5. L'investissement est devenu un enjeu essentiel du futur développement de l'Afrique, et sera l'un des éléments des négociations concernant le successeur de l'accord de Cotonou. Compte tenu de la multitude des instruments existants, les négociations relatives à un régime d'investissement qui associent une protection appropriée des investisseurs à égalité avec des engagements en matière de durabilité, en particulier dans les domaines des droits de l'homme, de la protection de l'environnement et de la création de conditions de vie décentes, promettent une valeur ajoutée particulièrement importante.

4.6. Au cours de la prochaine période budgétaire, l'Union européenne prévoit d'augmenter le financement destiné à l'Afrique à hauteur de 40 milliards d'EUR (46,5 milliards d'USD), dans l'espoir que cette somme soit ensuite multipliée par des investisseurs privés. À titre d'incitation, l'Union européenne souhaite fournir des garanties contre les risques, afin d'encourager le secteur privé à s'engager à investir dans des pays africains. Les investissements qui remplissent et visent clairement les objectifs de durabilité définis dans le programme de développement durable à l'horizon 2030 devraient être soutenus en priorité. Parallèlement à ce système de garantie des risques, un système adéquat de contrôle et de surveillance est nécessaire pour garantir la réalisation des ODD. Le CESE recommande vivement que la société civile organisée contribue à lutter contre l'utilisation abusive de fonds européens.

4.7. Les investisseurs potentiels, principalement ceux issus de PME, signalent un manque de confiance dans l'environnement des investissements en ce qui concerne la stabilité politique, la justice, les droits de propriété intellectuelle, l'accès aux marchés et la situation au regard de la mise en œuvre des accords commerciaux.

4.8. Le CESE recommande la création d'un fonds d'investissement similaire au FSE permettant de s'associer, en qualité de co-investisseur, à des investissements privés et publics. Ce fonds devrait reposer sur les critères et principes du programme à l'horizon 2030 et sur la reconnaissance des normes fondamentales reconnues au niveau international ⁽¹⁵⁾. Les projets bénéficiant d'un soutien devraient faire l'objet d'un suivi et être répertoriés dans des registres ou des plateformes centralisés. Le CESE insiste sur la nécessité d'une collaboration encore plus intense avec la société civile organisée (en particulier le CESE) au sujet de ses valeurs éthiques dans le cadre de tous les projets.

⁽¹⁴⁾ Eurostat, 2018.

⁽¹⁵⁾ Par exemple la déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale.

4.9. Le CESE est favorable à la création d'un environnement économique qui facilite l'accès au financement pour les micro, petites et moyennes entreprises africaines et européennes, qui améliore le cadre juridique pour les investissements tant publics que privés, et dans lequel les systèmes de passation des marchés publics deviennent plus efficaces, où les investissements profitent aux citoyens au sein des économies locales et favorisent la création d'emplois de qualité à l'échelon national, et où les nécessaires normes internationales sont encouragées.

4.10. Les structures financières présentes en Afrique devraient également être renforcées de manière à soutenir le financement à long terme. Il s'agit d'une importante condition préalable au développement durable à long terme. En outre, les banques coopératives ont par exemple constitué une pierre angulaire du développement dans de nombreux pays européens, et les banques de développement nationales, également au service des municipalités en particulier, ont favorisé les investissements en Europe. Grâce à ces mesures, les pays européens ont financé en particulier des infrastructures sociales et des infrastructures publiques locales, qui ont constitué non seulement une base importante pour les investissements privés et une croissance économique durable, mais aussi pour le développement des États-providence européens.

4.11. L'Union européenne et ses États membres devraient concentrer leurs instruments financiers sur des objectifs et des institutions spécifiques afin d'éviter une concurrence contre-productive. La concurrence entre différentes institutions, européennes et internationales, a donné lieu à des malentendus et à des difficultés pour accéder aux marchés africains. Il est nécessaire de prévoir un engagement, un contrôle et une transparence qui soient davantage conjoints et directs. La société civile pourrait jouer en l'occurrence un rôle institutionnel de contrôleur indépendant.

4.12. Une politique d'investissement qui favorise les investissements européens privés en Afrique devrait notamment viser à créer des chaînes de valeur régionales produisant des biens susceptibles d'être consommés principalement en Afrique, créant ainsi des marchés nationaux. Cela pourrait refléter le modèle européen de la croissance dans les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, où l'Europe dépendait fortement de ses marchés intérieurs pour développer ses entreprises.

4.13. Les ONG africaines et européennes, principalement celles qui ont des racines en Afrique, pourraient avoir une fonction d'intermédiaire au service du développement économique et devenir acteurs du soutien au développement économique durable de leurs pays d'origine.

5. Le commerce

5.1. L'Union européenne est toujours le principal partenaire commercial de l'Afrique, qui représente 36 % de l'ensemble de ses exportations, devant la Chine et les États-Unis. La Commission européenne a pour objectif d'intensifier cette coopération et de la fonder sur une nouvelle base contractuelle.

5.2. En sa qualité de principal partenaire commercial de l'Afrique, l'Union européenne a eu à cœur de proposer ses préférences commerciales les plus généreuses aux pays africains, que ce soit par l'intermédiaire de son SPG [et de l'initiative «Tout sauf les armes» (TSA) à destination des PMA, dont un grand nombre se trouvent en Afrique], ou dans le cadre d'accords de libre-échange, notamment les accords de partenariat économique, qui ont le développement pour objectif premier.

5.3. Cependant, contrairement aux dispositions de la nouvelle génération d'ALE de l'Union européenne et de l'APE concernant les Caraïbes, les ALE et les APE conclus par l'Union européenne avec les pays africains ne contiennent aucun mécanisme de dialogue avec la société civile organisée. Les ALE conclus avec les pays d'Afrique du Nord ne contiennent pas encore de clauses concernant les groupes consultatifs internes, ni aucun chapitre sur le commerce et le développement durable. Et les APE, qui portent sur le développement, ne prévoient pas de clause relative à un comité consultatif qui favoriserait le dialogue entre les acteurs non étatiques au sujet de la mise en œuvre et de l'incidence durables de l'APE.

5.4. L'engagement et le dialogue avec la société civile organisée peuvent également avoir lieu en dehors des accords commerciaux (ou parallèlement à ceux-ci). Les relations de commerce et d'investissement entre l'Union européenne et l'Afrique visant à favoriser le développement durable, toutes les parties prenantes, et non seulement les acteurs étatiques, devraient y participer.

5.5. La structure actuelle des échanges commerciaux entre l'Afrique et l'Europe est à l'origine de certaines difficultés en matière de développement. Même lorsqu'ils sont ratifiés, tous les APE ne sont pas réellement mis en œuvre par les pays partenaires. Cette situation n'est pas tout à fait dénuée de justification, étant donné les nombreux cas rapportés d'exportations européennes qui empêchent le développement des entreprises et des secteurs locaux⁽¹⁶⁾. Le développement

⁽¹⁶⁾ Par exemple:

https://www.deutschlandfunk.de/das-globale-huhn-ghanas-bauern-leiden-unter-gefluegel.766.de.html?dram:article_id=433177;
https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wirtschaft/international/835163_Was-Altkleider-fuer-Afrikas-Wirtschaft-bedeutet.html;
<https://www.dialog-milch.de/im-fokus-eu-milchpulver-und-der-milchmarkt-in-afrika/>

du libre-échange constitue un changement structurel certain pour les pays partenaires, qui étaient auparavant capables de réguler leurs secteurs économiques grâce à des régimes préférentiels. De même, les APE sont négociés avec des blocs économiques dont les membres se trouvent souvent dans des situations différentes, ce qui mériterait des approches diversifiées en matière de politique commerciale. Enfin, la négociation d'accords commerciaux globaux pourrait représenter en soi un défi organisationnel en ce qui concerne les négociations concernant les pays en développement et les pays nouvellement industrialisés.

5.6. Favoriser l'engagement accru de la société civile a des implications en ce qui concerne le renforcement des capacités et les coûts, qu'il convient d'assumer en vue de mettre en place des mécanismes d'engagement efficaces. L'Union européenne devrait cibler une partie de son aide au commerce (dont un pourcentage pourrait être défini à cet effet) pour soutenir la participation de la société civile, le dialogue social et le renforcement des capacités, afin de leur permettre de consentir des efforts durables en matière de commerce et d'investissement.

5.7. L'Afrique est également engagée dans la mise en place de l'accord sur la ZLECA, qui vise à créer un marché unique africain. À ce jour, il compte plus de 40 signataires et est considéré comme extrêmement important par de nombreux acteurs étatiques et non étatiques dans toute l'Afrique. Celui-ci devrait renforcer le commerce intra-africain ainsi que l'intégration régionale et continentale et développer d'importants secteurs économiques dans l'ensemble de l'Afrique. L'Union européenne peut soutenir efficacement cet effort et contribuer à faire en sorte que ses régimes commerciaux préférentiels avec les pays et régions d'Afrique (ALE avec l'Afrique du Nord, APE et régime SPG conclus par l'Union européenne) permettent de soutenir l'intégration du commerce continental, en s'orientant vers un accord commercial de continent à continent.

6. Vers une nouvelle «Alliance entre l'Afrique et l'Europe»

6.1. L'Afrique n'a pas besoin de charité, mais d'un véritable partenariat équitable, conformément à l'Alliance en faveur d'investissements et d'emplois durables entre l'Europe et l'Afrique, proposée en septembre 2018. Cette proposition indique que cela contribuerait à créer jusqu'à dix millions d'emplois en Afrique rien qu'au cours des cinq prochaines années. Il doit être implicite que ces emplois doivent garantir un revenu qui permette d'assurer un niveau de vie décent. Cette Alliance vise à libérer des investissements privés et à explorer les possibilités considérables qui peuvent en découler pour les populations comme pour les économies d'Afrique et d'Europe. L'Union devrait envisager de faire évoluer les nombreux accords commerciaux entre l'Union européenne et l'Afrique en un accord de libre-échange de continent à continent, sous forme de partenariat économique entre égaux. En tant que telle, l'Alliance constitue un signal politique important. Un partenariat de ce type devrait être fondé sur un pied d'égalité, être conscient des asymétries existantes et prendre en compte les capacités respectives de chacun.

6.2. Pour établir une véritable alliance, il est nécessaire de mener une réflexion des deux côtés, de renforcer de part et d'autre la compréhension, la coordination et la coopération, ainsi que:

- de permettre à l'Afrique de s'approprier le projet,
- d'agir au-delà des gouvernements,
- d'intégrer tous les acteurs non étatiques,
- d'avoir pour objectif de permettre à tous les citoyens africains de mener une vie digne.

7. L'après-Cotonou et le rôle de la société civile

7.1. La Commission européenne a entamé des négociations en vue d'élaborer un nouveau partenariat ambitieux avec 79 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP). Tant les ACP que l'Union européenne tiennent à la «dimension politique», qui est une réalisation de l'accord de Cotonou, et souhaitent la conserver. Elle met l'accent sur le dialogue politique relatif aux questions nationales, régionales et mondiales d'intérêt commun, ainsi que sur un engagement en faveur des droits de l'homme, de la bonne gouvernance et de la paix et de la stabilité.

7.2. Une nouvelle relation commerciale équitable de ce type, développée avec les pays africains, devrait promouvoir le travail décent et préserver les services publics. La politique commerciale doit garantir le plein respect et la protection des droits de l'homme, des emplois de qualité et de l'environnement, et doit également tenir compte des besoins en développement des pays les moins développés. Le commerce ne peut représenter une excellente opportunité que s'il crée des emplois de qualité et favorise une croissance durable. Tout accord commercial devrait garantir l'inclusion de la société civile organisée, la bonne gouvernance et la transparence.

7.3. Le CESE a joué un rôle majeur pour favoriser les relations de la société civile dans le cadre de l'accord de Cotonou. Il importe à présent qu'un engagement continu, voire renforcé, du CESE et de ses structures devienne un élément important de l'accord sur l'après-Cotonou. De cette manière, la société civile de l'Union européenne sera habilitée à aider la société civile des pays africains à devenir un partenaire fiable et digne de confiance pour les investisseurs.

Bruxelles, le 12 décembre 2019.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

Avis du Comité économique et social européen sur «Le retour de la “valeur d’usage” : de nouvelles perspectives et de nouveaux défis pour les produits et services européens»

(avis d’initiative)

(2020/C 97/04)

Rapporteur: **Dimitris DIMITRIADIS**

Décision de l'assemblée plénière	24.1.2019
Base juridique	Article 32, paragraphe 2, du règlement intérieur
Compétence	Section «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section	19.11.2019
Adoption en session plénière	11.12.2019
Session plénière n°	548
Résultat du vote	191/3/4
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) estime que la fourniture de produits et services innovants et hautement spécialisés présentant des caractéristiques essentielles reconnues et certifiées qui répondent aux besoins des clients ainsi qu'aux exigences de durabilité sociale et environnementale peut devenir l'élément clé et le centre de la compétitivité européenne moderne. Le présent avis entend établir une identité européenne en phase avec les mutations socio-économiques systémiques qui se produisent à l'échelle mondiale.

1.2. Le CESE fait valoir que des évolutions récentes replacent actuellement la valeur d'usage à l'avant-plan de la concurrence contemporaine. Cela pourrait servir de tremplin à une reprise durable de la production européenne dans tous les secteurs et toutes les industries. Outre le fait qu'elles ont un impact socio-économique bien documenté, les petites et moyennes entreprises (PME) peuvent devenir un important facteur pour redéfinir la position de l'Europe dans la répartition actuelle du travail, dans le contexte d'une demande de variété au niveau mondial.

1.3. Le «retour de la valeur d'usage» concorde avec les qualités fondamentales de l'Europe, espace caractérisé par sa diversité socioculturelle, géologique et climatique. Cela souligne combien il importe de viser des produits et services hautement spécialisés: dans un souci de compétitivité, les processus de production devraient toutefois s'adapter aussi aux politiques en faveur de la durabilité sociale et environnementale.

1.4. Si nous considérons les économies d'échelle massives pratiquées dans les économies émergentes et en développement et le déni de toute responsabilité sociale et environnementale ainsi que le retour d'un protectionnisme agressif dans de nombreux pays développés, adopter des modèles de production spécialisés, qualitatifs et durables est probablement la meilleure manière (sinon la seule) de sortir de ce piège, non seulement pour l'Europe mais pour le monde dans son ensemble.

1.5. À cette fin, le CESE préconise des interventions politiques dans les directions suivantes: i) les autorités des États membres et de l'Union européenne devraient appliquer une combinaison de mesures axées sur la valeur d'usage, ajustées au niveau territorial en fonction des caractéristiques et besoins locaux; ii) il convient de mettre en place une politique industrielle tout aussi ambitieuse pour l'Europe et de promouvoir la création de regroupements et le coopératisme entre des producteurs (semi-)autonomes, en faisant converger la préservation de la variété et les économies d'échelle dans des segments spécifiques du cycle de vie du produit; iii) il y a lieu de généraliser la symbiose industrielle afin de promouvoir l'économie circulaire; iv) et il convient d'améliorer l'accès aux ressources financières en mettant en œuvre le plan d'action concernant l'union des marchés des capitaux, qui promeut des instruments de microfinancement, ainsi qu'en recourant davantage aux approches bancaires axées sur l'écologie et la valeur d'usage.

1.6. L'enseignement et la formation professionnels (EFP) et l'apprentissage tout au long de la vie offrent d'excellentes possibilités de mise en réseau et de création de regroupements en vue d'obtenir des économies d'échelle concernant les coûts du développement humain, ainsi qu'un moyen de renforcer les capacités horizontales essentielles.

1.7. Le prochain domaine d'intervention politique est celui de l'accès aux données et de la capacité à gérer celles-ci. Néanmoins, garantir à la fois la souveraineté numérique et la vie privée des personnes physiques et morales peut être une tâche difficile à réaliser sur le plan technique et juridique. D'un autre côté, les producteurs de produits et services doivent avoir la possibilité et la capacité d'utiliser les méthodes et processus nécessaires, numérisés ou non. Cette discussion nous ramène à la nécessité de développer l'EFPP et l'apprentissage tout au long de la vie, en plus de la fourniture de logiciels libres (OSS).

2. Contexte du présent avis

2.1. La «valeur d'usage» est ce qui répond à la question: «à quoi sert un produit ou service»? Dans une approche plus large ou globale, elle inclut toutes les différentes utilisations positives ou négatives du produit ou service, qu'elles y soient directement liées ou indirectement induites par celui-ci. La valeur d'usage se réfère à toutes les caractéristiques réelles, objectives et/ou subjectivement attendues d'un produit ou d'un service donné tout au long de son cycle de vie («du berceau à la tombe»). Tout élément, matériel ou non, doté d'une valeur d'usage est un «bien économique». Dans une ère d'économie commercialisée, la valeur d'échange (le prix) a chassé la valeur d'usage hors du champ du marché opérationnel, à tel point que cette dernière était au mieux censée être indiquée par la valeur d'échange.

2.2. À l'heure actuelle, en raison de l'accélération de la croissance de la productivité du travail, l'on assiste à une mutation progressive des besoins humains, qui deviennent axés sur la satisfaction d'un désir de variété plutôt que sur la quantité, laquelle est depuis longtemps à saturation sur les principaux marchés mondiaux. Les préférences des consommateurs s'orientent désormais, en général, vers des produits et services répondant à des qualités spécialisées, différenciées et certifiées. Cette caractéristique vaut aussi pour les marchés émergents, pour des segments particuliers de la demande locale qui dépend de l'âge, de l'éducation, de la profession, du degré d'urbanisation, etc.

2.3. Il n'est pas surprenant que les améliorations technologiques et procédurales les plus récentes visent à accroître la productivité, non seulement pour produire des quantités à une échelle massive, mais surtout pour produire des qualités différenciées, de sorte à améliorer ainsi l'adéquation directe entre production et préférences existantes.

2.4. En outre, l'accélération de l'évolution technique a également pour effet que les marchandises perdent leur caractère commercial typique et déclenche un processus de décommercialisation progressif, bien qu'à des degrés divers suivant les secteurs. Ces phénomènes replacent la valeur d'usage en première ligne dans la concurrence contemporaine, ce qui favorise une reprise durable de la production européenne dans tous les secteurs.

2.5. Les institutions de l'Union européenne semblent avoir perçu ces mutations structurelles. Par exemple, la communication de la Commission COM(2017) 479 insiste sur la nécessité d'investir dans une industrie européenne intelligente, innovante et durable. Consulté sur le sujet, le CESE a répondu par un avis ⁽¹⁾, dans lequel il souligne la nécessité de développer les PME et de stimuler l'innovation dans ce domaine.

2.6. Dans un avis exploratoire plus récent, le CESE a préconisé une «approche globale pour concilier la croissance, la lutte contre le changement climatique ainsi que les défis environnementaux et sociétaux dans le cadre d'une transition juste». Sur cette base, le Comité a invité instamment la Commission et les États membres «à adopter une stratégie globale, inscrite dans le long terme et assortie d'une vision d'ensemble», dans laquelle «l'attractivité de l'Europe doit être une priorité de toute politique industrielle fondée sur l'innovation et la compétitivité» ⁽²⁾.

2.7. Plus récemment, dans le cadre du dilemme entre la nécessité de combattre les émissions de gaz à effet de serre et le coût élevé de cette lutte, l'avis du Comité intitulé «Réconciliation des politiques climatique et énergétique: le point de vue du secteur de l'industrie» ⁽³⁾ a étudié «la faisabilité technique et juridique des mesures d'ajustement aux frontières concernant le prix intérieur des émissions de gaz à effet de serre». Dans ce document, le CESE a recommandé à la Commission d'approfondir sa réflexion sur cette possibilité et sur d'autres options stratégiques, telles que la réforme du système d'échange de quotas d'émission (SEQE), l'ajustement des émissions de carbone aux frontières ou un taux de TVA aligné sur l'intensité de carbone.

2.8. Le présent avis d'initiative va plus loin. Il évoque ce qu'une approche globale de la politique industrielle devrait inclure afin de repositionner la production européenne de biens et de services dans le contexte mondial, sur la base d'un modèle de marché ouvert écosocial en phase à la fois avec la tradition et l'avenir de l'Union européenne.

⁽¹⁾ JO C 227 du 28.6.2018, p. 70.

⁽²⁾ JO C 197 du 8.6.2018, p. 10.

⁽³⁾ JO C 353 du 18.10.2019, p. 59.

3. Le niveau micro

3.1. Les changements structurels susmentionnés actualisent l'«utilité» des PME: outre leur impact socio-économique bien documenté — à savoir qu'elles contribuent à accroître sensiblement la valeur ajoutée dans une société moderne et à créer de nouveaux emplois —, les PME peuvent devenir le principal facteur de repositionnement de la production européenne, compte tenu de leur capacité à répondre aux besoins spécifiques des marchés de niche et à la demande croissante de diversité à l'échelle mondiale.

3.2. Ce n'est pas parce qu'on reconnaît l'importance actuelle des PME que cela les rend automatiquement moins vulnérables. À cet égard, l'un des objectifs du présent avis est de contribuer à trouver de nouveaux moyens d'aider les producteurs européens de petite et moyenne dimension à surmonter les désavantages d'échelle. Le CESE invite à nouveau à promouvoir de nouvelles méthodes de mise en réseau, de création de regroupements et de coopératisme, en préservant l'autonomie des producteurs dans l'intérêt de fabriquer des biens de qualité différenciée, certains segments du cycle de vie des produits étant couverts conjointement par le recours à des économies d'échelle. Une telle démarche pourrait s'appliquer, par exemple, à la conception et à la promotion de biens, à la création de pépinières d'entreprises et de préincubateurs, aux domaines des transports et de la logistique, à l'accès aux ressources financières, à l'accès aux mégadonnées et aux bases de données spécialisées et à leur utilisation, et l'interconnectivité dans le cadre de l'économie circulaire.

3.3. Améliorer l'accès aux ressources et aux services financiers est vital pour les entreprises européennes, et tout particulièrement les PME. La mise en œuvre du plan d'action concernant l'union des marchés des capitaux est essentielle, car il propose des outils de microfinancement pour l'innovation, les jeunes entreprises et les entreprises non cotées, ainsi que des méthodes permettant d'accéder plus facilement aux marchés publics et d'y mobiliser des capitaux, etc. En outre, compte tenu de l'importance des aspects environnementaux et sociaux liés aux biens et aux services (directement ou indirectement), il convient de promouvoir davantage les approches bancaires axées sur l'écologie et la valeur d'usage. Des centres de compétence appropriés pourraient s'avérer très utiles pour intégrer les principes de durabilité dans le fonctionnement des PME.

3.4. Il conviendrait également d'accorder une attention particulière à la transition vers une économie circulaire, encourageant les producteurs à collaborer et à partager efficacement les ressources. À cette fin, tout en soulignant l'importance de mettre à la disposition des consommateurs européens les informations les plus objectives, le CESE appelle avec insistance à créer des parcs et des centres éco-industriels. Une communauté d'entreprises manufacturières et de services est susceptible d'améliorer les performances environnementales et économiques grâce à une collaboration sur la gestion des questions environnementales et de ressources, notamment l'énergie, l'eau et les matériaux. Une telle «symbiose» spatiale est à même de favoriser le partage des ressources entre entités d'un même secteur, voire entre différents secteurs.

3.5. Les avantages de la symbiose industrielle se font sentir à tous les niveaux de la durabilité: le fait d'accroître l'intégration verticale au sein de parcs industriels et de centres de production transforme le coût de l'élimination et du traitement des déchets en source de bénéfices, en réduisant le coût des matières premières, en maximisant l'utilisation des ressources et des installations sous-utilisées, en répartissant le coût des nouvelles infrastructures et en investissant en collaboration avec des acteurs du même secteur, voire d'autres secteurs.

3.6. De plus, la gestion des ressources devient une source d'innovation, car elle ajoute de la valeur à des ressources «inutiles» ou «non exploitables» et ouvre de nouvelles opportunités commerciales, tout en permettant le respect des réglementations et en éliminant le risque de sanctions financières. Les avantages environnementaux sont tout aussi importants: grâce à la symbiose industrielle, l'utilisation de matières premières, la production nette de déchets et les émissions de carbone diminuent sans que l'activité économique en soit compromise. Ces facteurs peuvent servir de base à une certification mondiale bien identifiable des produits finaux, en vue de mettre davantage en évidence la qualité des produits et services européens.

3.7. Améliorer la capacité des entreprises européennes, et tout particulièrement des petits et moyens producteurs, à gérer efficacement toutes les données et informations pertinentes (le nouveau terme employé à cet égard est «veille économique») augmente leurs chances de survie, mais aussi leur capacité à s'adapter à un marché mondial en mutation, par les moyens suivants:

- une utilisation plus intelligente des ressources, les données en temps réel sur l'état des produits tels que les véhicules et autres machines permettant aux entreprises de localiser des pannes éventuelles et de planifier la maintenance prédictive et les réparations en conséquence, ce qui prolonge la durée de vie des produits,
- une plus grande sécurité d'approvisionnement, qui découle de la transition actuellement en cours vers l'économie circulaire, à savoir une dépendance moindre à l'égard des ressources «vierges», et l'utilisation accrue de produits recyclés, ce qui se traduit par une moindre exposition des entreprises à la volatilité des prix des matières premières et augmente ainsi leur résistance,

- la fourniture de produits sur le mode des services, en utilisant des capteurs pour surveiller leur utilisation— les consommateurs peuvent alors payer une redevance en fonction de leur consommation, tandis que les entreprises restent propriétaires du produit, ce qui permet de l'utiliser pendant des périodes plus longues, les clients ne payant que pour leur utilisation effective,
- une flexibilité et une compétitivité accrues grâce à une réponse appropriée à des défis tels que l'augmentation de la volatilité, l'interaction avec les clients et leur fidélisation, ainsi que le coûteux problème de l'élimination des déchets,
- le lancement de nouveaux modes, plus créatifs, d'interaction avec les clients, par lesquels les entreprises établiraient avec eux des relations de service plus intimes, et une adaptation «sur mesure» plus efficace des produits et services.

3.8. Enfin et surtout, la question de la mise en réseau et de la création de regroupements s'applique également au développement des compétences requises chez les salariés. Le Cedefop a souligné la nécessité d'une coopération accrue, notamment en matière d'apprentissage sur le lieu de travail et entre institutions de formation professionnelle, universités, centres de recherche et entreprises. Les compétences horizontales devraient être renforcées par des actions de formation initiale et de formation tout au long de la vie afin de créer des processus de fabrication plus flexibles et de stimuler la créativité et l'innovation, notamment en ce qui concerne la transformation numérique, etc.

4. Le niveau macro

4.1. Après une période marquée par la désindustrialisation et l'augmentation des délocalisations vers d'autres régions, principalement non européennes, la réindustrialisation, au sens de la reconstruction d'une structure de production multisectorielle en Europe, connaît un retour en force. La restauration d'un «écosystème» durable diversifié et productif est reconnue comme ayant des effets positifs multiples sur le développement socio-économique. Cela s'explique par le fait qu'une telle restauration: i) crée des liens productifs en amont et en aval; ii) renforce les marchés locaux; iii) réduit le degré de dépendance productive, favorisant ainsi la résistance de l'économie locale; et iv) induit des activités interdisciplinaires de R&D stimulant l'innovation en matière de processus de production et de caractéristiques des produits et services offerts.

4.2. Pour susciter une relance de la production européenne et tirer parti de la tendance mondiale actuelle à la relocalisation, la compétitivité européenne doit être réaffirmée dans le cadre des marchés internationalisés contemporains. Les chaînes de valeur mondiales connaissent des changements importants: i) une contraction continue depuis la crise financière mondiale; ii) une «régionalisation» en tant que stratégie pour se rapprocher des grands marchés de consommation; et iii) une restructuration de l'éclatement géographique des chaînes de production.

4.3. Le fait de privilégier la qualité à côté du prix et la perte du caractère commercial typique des marchandises concordent avec les qualités fondamentales de l'Europe, espace caractérisé par sa diversité socioculturelle, géologique et climatique, où, en même temps, ou peut-être précisément pour cette raison, les PME continuent à jouer un rôle important de catalyseurs de l'économie. Par conséquent, la fourniture de produits et de services innovants et hautement spécialisés présentant des caractéristiques essentielles reconnues et certifiées qui répondent aux besoins des clients ainsi qu'à la durabilité sociale et environnementale peut devenir l'élément clé et le centre de la compétitivité européenne moderne.

4.4. Cet argument est d'autant plus convaincant si l'on considère le monde bipolaire qui est en train de se constituer: économies d'échelle massives dans les économies émergentes ou en développement, déni de responsabilité sociale et environnementale et retour d'un protectionnisme agressif dans beaucoup de pays développés, l'Europe étant prise en étau entre les deux (par exemple, elle subit à l'heure actuelle le contrecoup de la guerre commerciale que se livrent les États-Unis et la Chine). Des changements technologiques, sociaux et démographiques spectaculaires provoquent des transformations radicales de la nature et de la structure de l'économie mondiale, avec l'apparition de nouveaux marchés et besoins locaux. S'adapter aux évolutions systémiques et adopter les caractéristiques, citées antérieurement, d'une production spécialisée, qualitative et durable pourrait permettre une issue, non seulement pour l'Europe mais aussi pour le monde dans son ensemble.

5. Proposition de mesures politiques en rapport, aux niveaux local, national et de l'Union européenne

5.1. Afin de relever tous les défis liés à l'établissement d'une identité européenne et à la réaffirmation du rôle des produits et des services européens dans l'économie mondiale, l'Union européenne et ses États membres doivent investir beaucoup plus de ressources dans la recherche et le développement, l'éducation, les infrastructures, le marketing et les technologies innovantes. À cette fin, comme le préconisent les partenaires sociaux, la société civile et d'autres parties prenantes européennes, il est nécessaire de mettre en place une politique industrielle ambitieuse pour l'Europe, axée sur l'innovation, la réglementation intelligente, la concertation sociale, le libre-échange, et la responsabilité sociale et environnementale.

5.2. Compte tenu de la transformation rapide et de l'intensification de la concurrence mondiale, il est indispensable de disposer d'une politique commerciale. En outre, une telle politique est essentielle pour remédier aux défaillances du marché générées de l'intérieur. Néanmoins, plutôt que de s'enfermer dans une spirale protectionniste, les autorités des États membres et de l'Union européenne devraient élaborer et appliquer une combinaison de mesures axées sur la valeur d'usage, ajustées au niveau territorial en fonction des caractéristiques et des besoins locaux: i) des mesures de normalisation et de certification pour la protection du marché intérieur et la promotion des marques européennes à l'étranger; ii) une diplomatie économique (pro)active tirant parti des liens politiques, culturels et socio-économiques internationaux existants; iii) le recours aux marchés publics en tant qu'instrument d'application des normes qualitatives sur les marchés européens; et iv) la promotion des investissements nécessaires en matière d'infrastructures et des dispositions institutionnelles capables de renforcer encore la compétitivité des productions locales.

5.3. Les réglementations commerciales intelligentes susmentionnées devraient aller de pair avec des politiques industrielles européennes et nationales intelligentes: i) numérisation, cybernétisation et applications de l'intelligence artificielle dans la production; ii) investissement dans le développement de produits et services plus profondément différenciés et hautement spécialisés; iii) investissement dans la capacité technique de produire efficacement des variétés différenciées; iv) promotion de la création de regroupements et du coopératisme entre des producteurs (semi-)autonomes, en faisant converger la préservation de la variété et les économies d'échelle dans des segments soigneusement sélectionnés du cycle de vie du produit; v) généralisation du système de symbiose industrielle pour promouvoir l'économie circulaire; et vi) poursuite du renforcement des liens entre la production et la R&D, y compris dans des domaines scientifiques moins appliqués (voir à ce sujet la discussion sur la nouvelle stratégie Horizon Europe 2020-2025).

5.4. Pour ce qui concerne en particulier la promotion, évoquée plus haut, de regroupements ciblés et de la symbiose industrielle, des études régionales, par branche, seront nécessaires pour révéler les segments de la production locale où les différents types de mise en réseau et de coopératisme pourraient être établis.

5.5. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'enseignement et la formation professionnels (EFP) et l'apprentissage tout au long de la vie sont à la fois un outil de mise en réseau et de création de regroupements en vue d'obtenir des économies d'échelle concernant les coûts du développement humain que les employeurs doivent assumer, ainsi qu'un moyen de renforcer des capacités essentielles pour stimuler la créativité, l'innovation et l'adaptabilité dans le processus de production. La future politique européenne en matière d'EFP et d'apprentissage tout au long de la vie devra donner la priorité à ces compétences horizontales à tous les niveaux et de diverses manières, notamment par de nouvelles méthodes d'apprentissage, l'utilisation de technologies modernes et de nouveaux mécanismes de financement, en aidant ainsi les unités de production à adopter les avancées les plus récentes et à les utiliser pour développer de nouveaux produits différenciés.

5.6. Le prochain domaine d'intervention politique qui se réfère à l'objectif d'aider les producteurs et prestataires de services européens à répondre à l'évolution actuelle des marchés mondialisés et à utiliser leur avantage comparatif en biens et services hautement spécialisés est celui de l'accès aux données et de la capacité à gérer celles-ci. Cela est particulièrement crucial pour les PME. Néanmoins, la libéralisation de l'accès aux données va de pair avec un risque croissant d'usage abusif de celles-ci. Garantir à la fois la souveraineté numérique et la vie privée des personnes physiques et morales peut être une tâche difficile à réaliser sur le plan technique et juridique, mais elle n'en est pas moins essentielle.

5.7. Enfin, en plus d'un accès déjà plus aisé à une quantité de données en croissance exponentielle, les producteurs de produits et services doivent également avoir la possibilité et la capacité d'utiliser la «boîte à outils» nécessaire à la gestion des données, constituée de méthodes et processus, numérisés ou non. Le terme de veille économique, relativement nouveau dans la littérature sur le sujet, décrit exactement la capacité d'utiliser les informations et les ensembles de données. Outre les interventions techniques et juridiques pour la fourniture de logiciels libres (OSS), cette discussion nous ramène à des compétences horizontales pertinentes qui doivent être développées grâce à l'EFP et à l'apprentissage tout au long de la vie.

Bruxelles, le 11 décembre 2019.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

Avis du Comité économique et social européen sur «Des normes minimales communes de l'Union européenne en matière d'assurance chômage dans les États membres — Une mesure concrète sur la voie d'une mise en œuvre effective du socle européen des droits sociaux»

(avis d'initiative)

(2020/C 97/05)

Rapporteur: **Oliver RÖPKE**

Décision de l'assemblée plénière	15.3.2018
Base juridique	Article 32, paragraphe 2, du règlement intérieur Avis d'initiative
Compétence	Section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section	15.11.2019
Adoption en session plénière	11.12.2019
Session plénière n°	548
Résultat du vote	141/65/14
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le 17 novembre 2017, le **socle européen des droits sociaux (SEDS)** a été proclamé solennellement lors du «sommet social de l'Union européenne» qui s'est tenu à Göteborg. Pour lui donner corps, il est nécessaire de poser des jalons concrets afin que l'Union européenne et les États membres puissent assurer sa mise en œuvre effective.

1.2. Le Comité économique et social européen (CESE) renvoie au **principe n° 13 du socle européen des droits sociaux, concernant les prestations de chômage**, suivant lequel les chômeurs ont droit à un soutien à l'activation adéquat de la part des services publics de l'emploi pour leur (ré)insertion sur le marché du travail, ainsi qu'à **des prestations de chômage adéquates pendant une durée raisonnable**, en fonction de leurs cotisations et des règles nationales d'admissibilité. Ces prestations ne doivent pas avoir d'effet dissuasif pour un retour rapide à l'emploi.

1.3. Même si son organisation diffère d'un pays à l'autre, l'assurance chômage constitue une des clés de voûte des régimes de sécurité sociale dans tous les États membres. Le CESE adhère à la manière de voir de la Commission quand elle estime qu'**une amélioration des normes régissant les régimes d'assurance chômage** des États membres permet **un fonctionnement plus efficace des marchés du travail**, et que les États membres dont les régimes d'assurance chômage sont plus généreux et qui engagent plus de ressources financières en faveur d'une politique et de mesures actives du marché du travail obtiennent davantage de succès pour réintégrer durablement les chômeurs sur le marché du travail ⁽¹⁾. Le Comité souligne par ailleurs le rôle important que jouent ces régimes en tant que stabilisateurs automatiques.

1.4. Il existe actuellement de grandes divergences entre États membres en ce qui concerne les prestations de chômage. Le CESE renvoie au rapport conjoint sur l'emploi 2019, selon lequel la fourniture, sur une durée raisonnable, de prestations de chômage adéquates, accessibles à tous les travailleurs et doublées de politiques du marché de l'emploi efficaces, est **essentielle** pour aider les demandeurs d'emploi lors des transitions sur le marché du travail ⁽²⁾.

1.5. Le CESE réitère son appel en faveur de normes sociales et normes d'emploi élevées ⁽³⁾ et préconise dès lors la fixation d'**objectifs** en ce qui concerne les prestations de chômage des États membres. Ils devraient porter sur **le taux de remplacement net, la durée des droits à prestations et le taux de couverture**. Le Comité recommande en outre de fixer des objectifs en matière **de formation continue et d'activation**.

⁽¹⁾ Semestre européen: fiche thématique — Allocations de chômage — 2017.

⁽²⁾ COM(2018) 761 final du 21.11.2018, Conseil EPSCO ST 7619 2019 INIT du 15.3.2019.

⁽³⁾ JO C 62 du 15.2.2019, p. 165.

1.6. Dans une première étape, les objectifs relatifs aux prestations de chômage devraient être définis et contrôlés à l'occasion d'un **processus d'évaluation comparative, mené dans le cadre du semestre européen**. Le CESE réitère sa recommandation selon laquelle le socle européen des droits sociaux devrait également influencer sur la gouvernance économique de l'Union européenne⁽⁴⁾. Il estime que les **recommandations par pays adressées aux différents États membres** dans le cadre du semestre européen devraient inclure des objectifs concrets en ce qui concerne le **taux de remplacement net, la durée des droits à prestations et le taux de couverture** des prestations de chômage, ainsi qu'en matière de **formation continue et d'activation**. Les recommandations par pays sont élaborées par la Commission, adoptées par le Conseil et approuvées par le Conseil européen.

1.7. Les lignes directrices intégrées devraient constituer la **base** des recommandations par pays⁽⁵⁾. Selon **la septième des lignes directrices pour les politiques de l'emploi 2018**⁽⁶⁾, **qui restent d'actualité en 2019**⁽⁷⁾, les États membres devraient accorder aux personnes sans emploi **des prestations de chômage adéquates pendant une durée raisonnable**, en fonction de leurs cotisations et des règles nationales d'admissibilité, ces prestations ne pouvant cependant avoir d'effet dissuasif pour un retour rapide à l'emploi.

1.8. Le socle européen des droits sociaux est accompagné d'un tableau de bord social, qui en contrôle la mise en œuvre en suivant les évolutions et les progrès réalisés dans les États membres et en intégrant ces informations dans le semestre européen. Le CESE recommande qu'à l'avenir, les prestations de chômage fassent également l'objet d'un suivi dans le tableau de bord social. En outre, il préconise de **compléter le tableau de bord social** par un **processus d'évaluation comparative des prestations de chômage**. Il se félicite donc expressément des démarches entreprises actuellement par la Commission en faveur d'un tel processus, étant entendu qu'il conviendrait d'intensifier ces efforts et de les combiner avec un processus de suivi durable.

1.9. Le processus d'évaluation comparative des prestations de chômage qui est proposé vise à **assurer une convergence sociale vers le haut entre les États membres, ainsi qu'un meilleur fonctionnement des marchés du travail**. Il doit reposer sur une analyse de la situation actuelle qui ne soit ni trop sommaire ni trop flatteuse. Il ne peut se limiter à un suivi et une évaluation. Les États membres se doivent d'analyser les meilleures performances afin d'apprendre les uns des autres (**apprentissage comparatif**) et de procéder à des améliorations (**action comparative**).

1.10. Le processus d'évaluation comparative des prestations de chômage devrait être piloté par la Commission, et il y a lieu **que les partenaires sociaux soient associés de manière permanente et approfondie** à la définition des critères de référence.

1.11. Les **objectifs sociaux** devraient, à terme, déboucher sur une convergence sociale. Les citoyens doivent pouvoir ressentir en pratique que les principes énoncés dans le socle européen des droits sociaux ne sont pas que des mots, mais qu'ils font aussi l'objet d'une mise en œuvre concrète et améliorent progressivement leurs conditions de vie.

1.12. Le CESE recommande que les résultats du processus d'évaluation comparative soient suivis et jugés de manière rigoureuse. En l'absence de progrès suffisants dans le sens des effets attendus, il y aurait lieu d'instaurer un instrument juridiquement contraignant qui appuierait et compléterait les efforts déployés par les États membres pour moderniser leurs régimes d'assurance chômage. En plus d'une **recommandation du Conseil**, servant de balise pour les États membres, le CESE préconise d'instaurer une **directive au titre de l'article 153 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui fixerait des normes minimales ayant force juridique contraignante** pour leurs régimes d'assurance chômage. Il conviendrait qu'elle comporte des dispositions pour établir, à l'échelle de toute l'Union européenne, des normes minimales en ce qui concerne le **taux de remplacement net, la durée des droits à prestations et le taux de couverture** des prestations de chômage. Le CESE se prononce en outre pour que dans le cadre de l'assurance chômage, des normes minimales, valables pour toute l'Union, soient établies en ce qui concerne **la formation continue et l'activation**.

1.13. Les normes minimales à caractère juridiquement contraignant devraient être instaurées de manière progressive. Il serait opportun de définir un délai approprié pour que tous les États membres puissent atteindre ces cibles communes.

1.14. Comme l'expose l'article 153 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, cette démarche ne peut altérer outre mesure ni la **faculté reconnue aux États membres de définir les principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale**, ni l'équilibre financier de ces systèmes. Ce principe devrait être respecté quelle que soit la forme ou la substance du système en vigueur dans les différents États membres, lesquels ne seraient pas empêchés d'exercer

⁽⁴⁾ JO C 81 du 2.3.2018, p. 145.

⁽⁵⁾ JO L 224 du 5.9.2018, p. 4.

⁽⁶⁾ JO L 224 du 5.9.2018, p. 4.

⁽⁷⁾ JO L 185 du 11.7.2019, p. 44.

leur droit, sanctionné par les traités, de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes. Il convient à cet égard d'accorder une attention particulière aux différences d'organisation des systèmes nationaux d'assurance chômage, à la participation des partenaires sociaux et aux questions de financement.

2. Situation actuelle et contexte de l'avis

2.1. Sortant des expériences douloureuses vécues lors de la crise économique et financière qui a débuté en 2008 et des épisodes d'instabilité subséquents, l'économie a renoué avec la croissance, et les taux de chômage sont en baisse. Le **redressement qu'opèrent actuellement les marchés du travail** ne se déroule toutefois pas de la même manière dans chaque État membre, région ou catégorie de population. Sur ce point, le CESE renvoie au rapport conjoint sur l'emploi 2019 ⁽⁸⁾.

2.2. Le CESE partage l'avis du Conseil quand il estime que les États membres et l'Union européenne devraient s'attaquer aux conséquences sociales de la crise économique et financière et s'efforcer de **bâtir une société inclusive**. Une lutte doit être menée contre les inégalités et les discriminations. Il y a lieu de garantir un accès et des perspectives pour tous et de réduire la pauvreté et l'exclusion sociale, en particulier en veillant au **bon fonctionnement des marchés du travail et des systèmes de protection sociale** ⁽⁹⁾.

2.3. Par sa **stratégie Europe 2020**, l'Union européenne s'est assigné l'objectif de faire baisser de 20 millions, d'ici 2020, le nombre de personnes qui sont exposées au risque **de pauvreté et d'exclusion sociale**. Elle est **bien loin encore d'avoir réalisé cette visée**. Si elle a enregistré des progrès continus depuis 2012, année où près de 25 % de sa population totale risquaient de tomber ainsi dans la pauvreté et l'exclusion sociale, elle n'en reste pas moins confrontée, aujourd'hui comme hier, à d'énormes défis. En 2018, quelque 22 % de ses habitants étaient exposés au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale ⁽¹⁰⁾.

2.4. Dans tous les États membres, l'**assurance chômage** constitue une des clés de voûte des régimes de sécurité sociale. Elle fournit un filet de sécurité aux travailleurs en cas de perte d'emploi et leur assure alors une **protection contre la pauvreté**. Par ailleurs, les prestations de chômage constituent des **stabilisateurs automatiques**, car elles ont pour effet qu'en cas de montée généralisée du chômage, les revenus et, par conséquent, la consommation, ne chutent pas aussi brutalement. Des prestations efficaces et adéquates donnent en outre à ces travailleurs la possibilité de trouver des emplois qui correspondent à leurs attentes et à leurs qualifications, ou d'effectuer des parcours de reconversion dans le cadre d'une politique active du marché du travail.

2.5. La protection sociale s'est détériorée au cours des dernières années dans certains États membres, en raison de la politique de crise qui y a été menée. Dans l'Union européenne, nombreux sont les citoyens qui, dans une mesure croissante, ne bénéficient plus de la garantie que leurs intérêts et besoins soient pris en compte. Avec la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, on assiste, pour la première fois, à une régression dans l'intégration européenne. Il convient d'appréhender ces développements comme un signal d'alarme. Le Comité estime que si l'on veut que l'Union européenne ait les moyens d'affronter l'avenir et regagne la confiance de sa population, il s'impose de **renforcer sa dimension sociale, cet impératif impliquant également de relever les autres défis qui se posent actuellement, tels que le changement climatique et la numérisation**. Une telle démarche nécessite, sur la base d'une économie stable, durable et inclusive, de pouvoir compter sur une **mobilisation à tous les niveaux**, y compris celui des États membres, des partenaires sociaux et des acteurs de la société civile ⁽¹¹⁾.

2.6. Le 17 novembre 2017, lors du sommet social de l'Union européenne à Göteborg, le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne ont proclamé solennellement le **socle européen des droits sociaux**. Pour lui donner corps, il est nécessaire de poser des jalons concrets afin que l'Union européenne et les États membres puissent assurer sa mise en œuvre effective. Dans les orientations politiques de la Commission européenne pour la période 2019-2024, Ursula von der Leyen, qui vient d'être élue à la tête de l'institution, a annoncé un plan d'action destiné à mettre intégralement en œuvre le socle européen des droits sociaux. Le CESE souhaite contribuer à cette mise en œuvre, grâce à sa proposition de définir des objectifs pour les prestations de chômage des États membres.

2.7. Le CESE se réfère ici au **principe n° 13 du socle européen des droits sociaux, concernant les prestations de chômage**, suivant lequel les chômeurs ont droit à un soutien à l'activation adéquat de la part des services publics de l'emploi pour leur (ré)insertion sur le marché du travail, ainsi qu'à des **prestations de chômage adéquates pendant une durée raisonnable**, en fonction de leurs cotisations et des règles nationales d'admissibilité. Ces prestations ne doivent pas avoir d'effet dissuasif pour un retour rapide à l'emploi.

⁽⁸⁾ COM(2018) 761 final du 21.11.2018, Conseil EPSCO ST 7619 2019 INIT du 15.3.2019.

⁽⁹⁾ JO L 224 du 5.9.2018, p. 4.

⁽¹⁰⁾ Eurostat, 16.10.2019.

⁽¹¹⁾ JO C 262 du 25.7.2018, p. 1.

2.8. Dans ce contexte, le CESE attire également l'attention sur le principe n° 17 du socle, qui dispose que les **personnes handicapées** ont droit à une aide au revenu leur permettant de vivre dans la dignité, ainsi qu'à des services qui les mettent en mesure de participer au marché du travail et à la société. Pour ce qui est de la durée des droits à prestations dans les systèmes d'assurance chômage, il y a lieu de garder à l'esprit que pour ces personnes, la recherche d'un nouvel emploi ou les efforts de reconversion représentent une tâche sensiblement plus ardue et réclament davantage de temps.

2.9. Dans tous les États membres, l'assurance chômage constitue une des clés de voûte des régimes de sécurité sociale. Les dispositions nationales régissant les régimes d'assurance chômage présentent des configurations très variées, tant pour les conditions à remplir afin d'en bénéficier que pour le montant, la durée et le mode de calcul de leurs prestations. Le CESE recommande de fixer des **objectifs pour les prestations de chômage** dans le cadre du semestre européen. Il attire en outre l'attention sur la nécessité de garantir des prestations sociales fondamentales qui soient encadrées par des dispositions communes à l'échelon de l'Union européenne⁽¹²⁾. Il recommande de procéder en permanence au **suivi du processus d'évaluation comparative**. Grâce à une **recommandation du Conseil**, il serait possible d'engager et de mener dans les États membres des débats et des réformes sur l'instauration de normes minimales communes et de donner aux États membres la possibilité de nouer une coopération en la matière.

2.10. S'il s'avérait au fil du temps qu'aucun progrès suffisant n'a été enregistré dans le sens des effets souhaités, le CESE préconise d'instaurer **une directive au titre de l'article 153 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne**, qui fixerait **des normes minimales ayant force juridique contraignante** pour les régimes d'assurance chômage des États membres. Il conviendrait qu'elle comporte des dispositions pour établir, à l'échelle de toute l'Union européenne, des normes minimales en ce qui concerne le **taux de remplacement net**, la **durée des droits à prestations** et le **taux de couverture** des prestations de chômage. Le CESE se prononce en outre pour que dans le cadre de l'assurance chômage, des normes minimales, valables pour toute l'Union, soient établies en ce qui concerne **la formation continue et l'activation**. Ces prescriptions minimales ne doivent nullement empêcher les États membres de fixer des normes plus ambitieuses, comme le précise le socle européen des droits sociaux dans le paragraphe 16 de son préambule. Il convient de ne pas abaisser le niveau de celles qui existent déjà dans certains États membres. Le CESE recommande que ces prescriptions minimales concernant les régimes d'assurance chômage des États membres soient fixées en articulation avec la mise en œuvre appropriée d'une **disposition de non-régression**, c'est-à-dire une interdiction de profiter de l'instauration des normes minimales pour marquer un recul en la matière. Cette manière de procéder s'inscrit dans l'objectif que s'assigne l'Union européenne d'améliorer les conditions de vie et de travail au sein des États membres dans une optique de convergence vers le haut (article 151 du TFUE).

2.11. En ce qui concerne le soutien aux chômeurs, il convient de faire la distinction entre les prestations relevant de la sécurité sociale (prestations de chômage) et l'aide sociale. En règle générale, les prestations de chômage reposent sur des cotisations et il est nécessaire, pour en bénéficier, d'avoir travaillé durant une période déterminée. L'aide sociale, quant à elle, consiste en une allocation d'assistance sociale qui, non tributaire de cotisations et financée par l'impôt, a pour finalité d'assister des personnes se trouvant dans l'incapacité d'assurer leur existence par leurs propres ressources et qui est subordonnée à un examen de leurs besoins. **Dans le présent avis d'initiative, le CESE traite des prestations de chômage relevant de la sécurité sociale.**

2.12. En lien avec le débat sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, la Commission propose de créer **un mécanisme de stabilisation pour la zone euro**, auquel pourraient également participer les États membres qui ne font pas partie de ladite zone, et qui donnerait, à l'avenir, la possibilité de mieux réagir aux chocs asymétriques. Parmi les pistes envisageables pour ce mécanisme, elle mentionne la création d'un **régime européen de réassurance chômage**, susceptible de servir de fonds de réassurance pour les régimes nationaux d'assurance chômage⁽¹³⁾. Cette proposition de politique budgétaire, qui fait actuellement controverse dans les débats, **doit être soigneusement distinguée du présent avis d'initiative**, lequel relève de la politique sociale et vise à renforcer la dimension sociale de l'Union européenne.

2.13. Voici peu, le CESE a pris position pour que l'on examine la **possibilité que des normes minimales soient instaurées, à l'échelle de l'Union européenne, dans les régimes nationaux d'assurance chômage**, afin, notamment, que tout chercheur d'emploi soit habilité à en bénéficier⁽¹⁴⁾. Par le présent avis, il abonde dans le sens de cette revendication.

3. Observations générales

3.1. Selon la **septième des lignes directrices pour les politiques de l'emploi 2018**⁽¹⁵⁾, qui restent d'actualité en 2019⁽¹⁶⁾, les États membres devraient accorder aux personnes sans emploi **des prestations de chômage adéquates pendant une durée raisonnable**, en fonction de leurs cotisations et des règles nationales d'admissibilité. Avec cette recommandation, le socle européen des droits sociaux trouve une traduction dans les lignes directrices pour les politiques de l'emploi.

⁽¹²⁾ JO C 13 du 15.1.2016, p. 40.

⁽¹³⁾ COM(2017) 822 final du 6.12.2017.

⁽¹⁴⁾ JO C 129 du 11.4.2018, p. 7.

⁽¹⁵⁾ JO L 224 du 5.9.2018, p. 4.

⁽¹⁶⁾ JO L 185 du 11.7.2019, p. 44.

3.2. La **réduction** du nombre de personnes touchées ou menacées par la **pauvreté et l'exclusion sociale** est l'un des cinq objectifs de la **stratégie Europe 2020** et figure parmi les 17 objectifs du **programme de développement durable à l'horizon 2030** des Nations unies. Le **tableau de bord social** instauré en lien avec le socle européen des droits sociaux vise lui aussi à surveiller les évolutions et les progrès enregistrés dans les États membres en ce qui concerne ces personnes.

3.3. Le CESE renvoie au constat de la Commission selon lequel la **durée du droit** à bénéficier de prestations de chômage a une incidence directe sur l'exposition des chômeurs au risque de pauvreté. Les pays de l'Union européenne dont les régimes d'assurance chômage sont plus généreux et qui engagent plus de ressources financières en faveur d'une politique et de mesures actives du marché du travail obtiennent davantage de succès pour réintégrer durablement les chômeurs sur ce marché⁽¹⁷⁾. Il existe en la matière de **profondes disparités** entre les États membres: l'étendue maximale du droit aux prestations de chômage varie de 90 jours en Hongrie à une durée indéterminée en Belgique⁽¹⁸⁾.

3.4. De l'avis du CESE, il convient de définir les contours des prestations de sécurité sociale de telle manière qu'au cas où un risque viendrait à se concrétiser, elles fournissent à la personne concernée un niveau de vie approprié. En conséquence, il s'impose que le montant des prestations de chômage, c'est-à-dire le **taux de remplacement net**, soit adéquat. Là encore, il existe des **divergences majeures** au sein de l'Union européenne. Les taux de remplacement nets pour un travailleur à bas salaire ayant une courte expérience professionnelle (un an) vont de moins de 20 % des revenus (nets) précédents en Hongrie à environ 90 % au Luxembourg⁽¹⁹⁾.

3.5. Le nombre de chômeurs qui perçoivent des prestations d'assurance chômage, rapporté à la population totale de personnes au chômage, représente le **taux de couverture**. Ce dernier est systématiquement exprimé en référence à une période de chômage spécifique (par exemple, la proportion de chômeurs bénéficiaires d'une prestation après un an de chômage). Sur ce plan également, des **écarts considérables** peuvent être observés entre les États membres. En moyenne, la proportion de chômeurs de courte durée (personnes sans emploi depuis moins d'un an) qui perçoivent des allocations de chômage s'élève à un tiers seulement du nombre total de chômeurs. L'Allemagne affiche le taux de couverture le plus élevé (environ 63 %). À l'inverse, ce taux est nettement inférieur à 15 % à Malte, en Croatie, en Pologne, en Roumanie et en Bulgarie⁽²⁰⁾.

3.6. Le faible niveau du taux de couverture dans un État membre donné peut résulter de plusieurs causes. L'une d'elles est le **chômage des jeunes**. Souvent, les jeunes chômeurs qui ne parviennent pas à intégrer le marché du travail ne peuvent acquérir de droits à prestations, faute d'avoir à leur actif les périodes d'emploi requises. Dans de nombreux cas, les jeunes sans emploi ne bénéficient donc d'aucune prestation.

3.7. Le CESE souligne une nouvelle fois que le moment charnière où les jeunes quittent leurs études ou leur formation pour rejoindre le marché de l'emploi revêt une importance capitale. Il convient de leur apporter un maximum de soutien pour les aider à intégrer ce marché le plus rapidement possible.

3.8. La durée du chômage a elle aussi une incidence sur le taux de couverture. Si ce taux est d'environ un tiers en moyenne au sein de l'Union européenne pour les chômeurs de courte durée, il est plus faible pour les chômeurs de longue durée, étant donné que dans la plupart des États membres, le droit aux prestations de chômage est limité dans le temps. Le CESE recommande de fixer un objectif en matière de **taux de couverture** pour les **chômeurs de courte durée** (personnes sans emploi depuis moins d'un an).

3.9. Un autre facteur qui concourt à de faibles taux de couverture réside dans les **nouvelles formes d'emploi, par exemple atypiques et précaires**, dans lesquelles il est ardu d'acquérir des droits à prestations. Eu égard à l'accord politique qui s'est dégagé au sein du Conseil sur une recommandation relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale, le CESE plaide pour une solution globale, consistant à octroyer des droits à des prestations de sécurité sociale aux travailleurs engagés sous de nouvelles formes d'emploi⁽²¹⁾.

3.10. Le **premier principe du socle européen des droits sociaux** énonce que toute personne a droit à une éducation, une formation et un **apprentissage tout au long de la vie** inclusifs et de qualité, afin de maintenir ou d'acquérir des compétences lui permettant de participer pleinement à la société et de gérer avec succès les transitions sur le marché du travail. En conséquence, le CESE est favorable à l'instauration d'**objectifs de formation continue et d'activation** et réaffirme qu'il considère que la garantie du droit à l'apprentissage tout au long de la vie pour tous doit figurer au programme de l'Union européenne⁽²²⁾.

⁽¹⁷⁾ Semestre européen: fiche thématique — Allocations de chômage — 2017.

⁽¹⁸⁾ COM(2018) 761 final du 21.11.2018, Conseil EPSCO ST 7619 2019 INIT du 15.3.2019.

⁽¹⁹⁾ COM(2018) 761 final du 21.11.2018, Conseil EPSCO ST 7619 2019 INIT du 15.3.2019.

⁽²⁰⁾ COM(2018) 761 final du 21.11.2018, Conseil EPSCO ST 7619 2019 INIT du 15.3.2019.

⁽²¹⁾ JO C 129 du 11.4.2018, p. 7.

⁽²²⁾ JO C 237 du 6.7.2018, p. 8, ainsi que les avis du JO C 14 du 15.1.2020, p. 1 et JO C 14 du 15.1.2020, p. 46.

3.11. Le Comité adhère à la manière de voir de la Commission quand elle estime que si l'on améliore les normes régissant les régimes d'assurance chômage des États membres, il sera possible **d'assurer un meilleur fonctionnement des marchés du travail**. En revanche, si lesdites normes sont maintenues à un niveau bas, il ne s'en ensuivra pas nécessairement que les dépenses publiques seront plus faibles, car dans la plupart des cas, les chômeurs qui ne bénéficieront plus de prestations de l'assurance chômage percevront une assistance de l'État sous une quelconque autre forme, comme l'aide aux chômeurs ou le revenu minimum. En concordance de vues avec la Commission, on peut raisonnablement conjecturer que si elles se combinent avec une politique active du marché du travail, les dépenses supplémentaires dues au relèvement des normes dans l'assurance chômage seront amorties, dans un laps de temps relativement bref, par une recrudescence de l'emploi et la hausse des recettes fiscales qu'elle générera, ainsi que par l'accélération de la croissance économique⁽²³⁾.

4. Observations particulières

4.1. Il existe actuellement de grandes divergences entre États membres en ce qui concerne les prestations de chômage. Le CESE renvoie au rapport conjoint sur l'emploi 2019, selon lequel la fourniture, **sur une durée raisonnable, de prestations de chômage adéquates**, accessibles à tous les travailleurs et accompagnées de politiques du marché de l'emploi efficaces, est **essentielle** pour aider les demandeurs d'emploi lors des transitions sur le marché du travail⁽²⁴⁾.

4.2. Le CESE recommande donc de définir des objectifs concernant les prestations de chômage des États membres. Ils devraient porter sur **le taux de remplacement net, la durée des droits à prestations et le taux de couverture**. Le Comité recommande en outre de fixer des objectifs en matière **de formation continue et d'activation**.

4.3. Le CESE se félicite expressément des efforts consentis par la Commission en vue de donner corps au socle européen des droits sociaux, notamment dans le cadre du semestre européen, et de promouvoir un processus d'évaluation comparative pour les prestations des régimes nationaux d'assurance chômage, entre autres au moyen du rapport commun sur l'emploi. L'évaluation comparative est considérée à juste titre comme un instrument important pour la mise en œuvre du socle. Il conviendrait d'intensifier ces efforts et de leur associer un processus de suivi permanent. Le processus d'évaluation comparative des prestations de chômage doit contribuer à assurer **une convergence sociale vers le haut** au sein de l'Union européenne, ainsi qu'**un meilleur fonctionnement des marchés du travail**.

4.4. Le CESE estime que les **recommandations par pays** devraient inclure des objectifs concrets en ce qui concerne **le taux de remplacement net, la durée des droits à prestations et le taux de couverture**, ainsi qu'en matière **de formation continue et d'activation**. À cet égard, il convient de soutenir l'approche de la Commission selon laquelle des **prestations plus généreuses** devraient **aller de pair avec une activation des chômeurs**.

4.5. La **réussite du marché intérieur** dépend, dans une large mesure, de l'efficacité des marchés du travail et du système de protection sociale, ainsi que de la capacité des économies européennes à s'adapter aux chocs. C'est au départ de ce postulat que la stratégie Europe 2020 a été élaborée sous la forme d'une démarche visant à transformer l'Union européenne en une économie intelligente, durable et inclusive, le but étant de parvenir à des niveaux élevés d'emploi, de productivité et de cohésion sociale⁽²⁵⁾. Le CESE fait observer que l'Union européenne n'atteindra pas **l'objectif de la stratégie Europe 2020** consistant à réduire de 20 millions le nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale.

4.6. Le CESE estime qu'**à la suite des élections européennes qui se sont tenues du 23 au 26 mai 2019**, la Commission nouvellement constituée doit s'atteler en priorité à proposer des mesures destinées à améliorer le fonctionnement des marchés du travail et à assurer une convergence sociale vers le haut entre les États membres. Une nouvelle stratégie doit par ailleurs être élaborée concernant la dimension sociale de l'Europe après 2020.

4.7. Les États membres sont actuellement engagés dans des discussions sur la **dimension sociale de l'Europe après 2020**. Il s'agit notamment de déterminer quels sont les aspects fondamentaux qui devraient définir cette future dimension sociale⁽²⁶⁾. Le CESE estime que **l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale** figurent parmi ces aspects essentiels pour l'après-2020. Des objectifs relatifs aux prestations de chômage des États membres pourraient jouer un rôle important à cet égard.

4.8. Les objectifs sociaux devraient, à terme, déboucher sur une convergence sociale. Les citoyens doivent pouvoir ressentir en pratique que les principes énoncés dans le socle européen des droits sociaux ne sont pas que des mots, mais qu'ils font aussi l'objet d'une mise en œuvre concrète et améliorent progressivement leurs conditions de vie.

⁽²³⁾ Semestre européen: fiche thématique — Allocations de chômage — 2017.

⁽²⁴⁾ COM(2018) 761 final du 21.11.2018, Conseil EPSCO ST 7619 2019 INIT du 15.3.2019.

⁽²⁵⁾ COM(2018) 761 final du 21.11.2018, Conseil EPSCO ST 7619 2019 INIT du 15.3.2019.

⁽²⁶⁾ Conseil EPSCO ST 6622 2019 INIT du 27.2.2019.

4.9. Si les objectifs fixés dans le cadre du semestre européen s'avéraient ne pas produire les effets voulus, le CESE préconise d'instaurer, dans la perspective de la dimension sociale de l'Europe après 2020, une **directive au titre de l'article 153 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui fixerait des normes minimales ayant force juridique contraignante** pour les régimes d'assurance chômage des États membres. Il conviendrait qu'elle comporte des dispositions pour établir, à l'échelle de toute l'Union européenne, des normes minimales en ce qui concerne le **taux de remplacement net**, la **durée des droits à prestations** et le **taux de couverture** des prestations de chômage. Le CESE se prononce en outre pour que dans le cadre de l'assurance chômage, des normes minimales, valables pour toute l'Union, soient établies en ce qui concerne **la formation continue et l'activation**.

Bruxelles, le 11 décembre 2019.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

ANNEXE

Les amendements suivants, qui ont recueilli au moins le quart des suffrages exprimés, ont été rejetés au cours des débats (article 59, paragraphe 3, du règlement intérieur):

1. Paragraphe 1.12

Modifier comme suit:

Le CESE recommande que les résultats du processus d'évaluation comparative soient suivis et jaugés de manière rigoureuse. En l'absence de progrès suffisants dans le sens des effets attendus, il y aurait lieu ~~d'instaurer~~ ~~d'envisager l'adoption d'un instrument juridiquement~~ ~~cadre~~ ~~juridique~~ ~~contraignant~~ qui appuierait et compléterait les efforts déployés par les États membres pour moderniser leurs régimes d'assurance chômage. En plus d'une **recommandation du Conseil**, servant de balise pour les États membres, le CESE préconise ~~d'envisager l'adoption d'un cadre juridique contraignant~~ ~~d'instaurer une~~ ~~directive au titre de l'article 153 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui fixerait des normes minimales ayant force juridique contraignante~~ pour leurs régimes d'assurance chômage. Il conviendrait qu'elle ~~il~~ comporte des dispositions pour établir, à l'échelle de toute l'Union européenne, des normes minimales en ce qui concerne le **taux de remplacement net**, la **durée des droits à prestations** et le **taux de couverture** des prestations de chômage. Le CESE se prononce en outre pour que dans le cadre de l'assurance chômage, des normes minimales, valables pour toute l'Union, soient établies en ce qui concerne **la formation continue et l'activation**.

Résultat du vote

Voix pour: 64

Voix contre: 119

Abstentions: 19

2. Paragraphe 2.10

S'il s'avérait au fil du temps, à l'issue d'un suivi et d'une évaluation approfondis des résultats, qu'aucun progrès suffisant n'a été enregistré dans le sens des effets souhaités, le CESE préconise ~~d'instaurer~~ ~~d'envisager l'adoption d'un~~ ~~une directive au titre de l'article 153 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, cadre juridique contraignant~~ qui fixerait des **normes minimales ayant force juridique contraignante** pour les régimes d'assurance chômage des États membres. Il conviendrait qu'elle ~~il~~ comporte des dispositions pour établir, à l'échelle de toute l'Union européenne, des normes minimales en ce qui concerne le **taux de remplacement net**, la **durée des droits à prestations** et le **taux de couverture** des prestations de chômage. Le CESE se prononce en outre pour que dans le cadre de l'assurance chômage, des normes minimales, valables pour toute l'Union, soient établies en ce qui concerne **la formation continue et l'activation**. Ces prescriptions minimales ne doivent nullement empêcher les États membres de fixer des normes plus ambitieuses, comme le précise le socle européen des droits sociaux dans le paragraphe 16 de son préambule. Il convient de ne pas abaisser le niveau de celles qui existent déjà dans certains États membres. Le CESE recommande que ces prescriptions minimales concernant les régimes d'assurance chômage des États membres soient fixées en articulation avec la mise en œuvre appropriée d'une **disposition de non-régression**, c'est-à-dire une interdiction de profiter de l'instauration des normes minimales pour marquer un recul en la matière. Cette manière de procéder s'inscrit dans l'objectif que s'assigne l'Union européenne d'améliorer les conditions de vie et de travail au sein des États membres dans une optique de convergence vers le haut (article 151 du TFUE).

Résultat du vote:

Voix pour: 63

Voix contre: 122

Abstentions: 18

3. Paragraphe 4.9

Si, à la suite d'un suivi et d'une évaluation approfondis, les objectifs fixés dans le cadre du semestre européen s'avéraient ne pas produire les effets voulus, le CESE préconise ~~d'envisager l'adoption~~ ~~d'instaurer~~, dans la perspective de la dimension sociale de l'Europe après 2020, ~~d'un~~ ~~cadre juridique contraignant~~ ~~une directive au titre de l'article 153 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui fixerait des normes minimales ayant force juridique contraignante~~ pour les régimes d'assurance chômage des États membres. Il conviendrait qu'elle ~~il~~ comporte des dispositions pour établir, à l'échelle de toute l'Union européenne, des normes minimales en ce qui concerne le **taux de remplacement net**, la **durée des droits à prestations** et le **taux de couverture** des prestations de chômage. Le CESE se prononce en outre pour que dans le cadre de l'assurance chômage, des normes minimales, valables pour toute l'Union, soient établies en ce qui concerne **la formation continue et l'activation**.

Résultat du vote

Voix pour: 63

Voix contre: 122

Abstentions: 21

Avis du Comité économique et social européen sur «Façonner la stratégie 2020-2030 de l'Union européenne en faveur des droits des personnes handicapées: une contribution du Comité économique et social européen»

(avis d'initiative)

(2020/C 97/06)

Rapporteur: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Décision de l'assemblée plénière	24.1.2019
Base juridique	Article 32, paragraphe 2, du règlement intérieur Avis d'initiative
Compétence	Section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section	15.11.2019
Adoption en session plénière	11.12.2019
Session plénière n°	548
Résultat du vote	178/1/2
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE invite la Commission européenne à prendre sérieusement en considération les recommandations et conclusions suivantes lors de l'élaboration de la stratégie 2020-2030 de l'Union européenne en faveur des droits des personnes handicapées (ci-après «la stratégie»), à veiller à une meilleure mise en œuvre de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, et à respecter ses engagements dans le cadre du programme à l'horizon 2030 et des objectifs de développement durable (ODD), qui mentionnent le handicap à onze reprises. Le CESE recommande en particulier:

1.2. que des points de contact pour les personnes handicapées soient présents dans toutes les DG et agences de la Commission européenne et dans toutes les institutions de l'Union européenne, que, compte tenu de la nature transversale des questions liées au handicap, le point de contact central soit situé au sein du secrétariat général de la Commission, et qu'un «comité des droits des personnes handicapées», au sein duquel seraient représentés ces points de contact, supervise la mise en œuvre de la stratégie. La future Commission comptant parmi ses membres une commissaire responsable de l'égalité, il est essentiel qu'un point de contact existe au sein de la DG Justice;

1.3. que soit mis en place un mécanisme interinstitutionnel entre la Commission, le Parlement et le Conseil ⁽¹⁾, et que les présidents de ces trois institutions se réunissent au début de chaque mandat. Le CESE demande également que soit établi au sein du Conseil un groupe de travail sur le handicap, afin de faciliter cela;

1.4. que les institutions de l'Union européenne mettent à la disposition du cadre de suivi de l'Union européenne concernant la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées tous les moyens, ressources humaines et aides financières disponibles, de manière à s'assurer qu'il soit en mesure d'accomplir sa mission conformément à l'article 33, paragraphe 2, de la Convention;

1.5. qu'un Comité d'accès européen soit mis en place pour surveiller la mise en œuvre de la législation de l'Union européenne en matière d'accessibilité;

1.6. que la Commission européenne réexamine les compétences qu'elle partage avec les États membres en application du droit européen et de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, afin de déterminer quand l'Union européenne peut collaborer avec les États membres dans le cadre de la mise en œuvre. Il convient à cette fin d'élaborer une déclaration de compétences révisant la déclaration de compétences exclusives de l'Union européenne et de conclure le Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées;

⁽¹⁾ Recommandations du comité des droits des personnes handicapées à l'intention de l'Union européenne en 2015.

1.7. que la Commission européenne intègre les principes du socle des droits sociaux dans la stratégie et formule des propositions spécifiques en vue de la mise en œuvre du principe 17 relatif à l'inclusion des personnes handicapées;

1.8. que des mesures concrètes soient prises pour mettre en œuvre la stratégie. Les mesures les plus urgentes devant être prises sont les suivantes: l'adoption d'une législation visant à lutter contre toutes les formes de discrimination fondées sur un handicap^(?), une directive harmonisant la reconnaissance de l'évaluation du handicap dans l'ensemble de l'Union européenne afin de faciliter la libre circulation des personnes handicapées, des mesures garantissant les droits des personnes handicapées à la participation politique au niveau de l'Union européenne et des orientations à l'intention des États membres afin de garantir cette même participation au niveau national, une législation contraignante harmonisant les normes d'accessibilité applicables à l'environnement bâti, des mesures d'harmonisation des normes minimales en matière d'aménagements raisonnables sur le lieu de travail et établissant des lignes directrices relatives à des normes minimales concernant le niveau des prestations d'invalidité et la prestation de services, y compris le soutien à une vie autonome et, le cas échéant, la fourniture d'une assistance personnelle dans les États membres;

1.9. que les questions relatives à l'égalité des personnes handicapées soient intégrées dans toutes les politiques économiques, sociales et environnementales de l'Union européenne, en particulier dans la stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes, la garantie pour la jeunesse, le nouveau pacte vert, la garantie pour l'enfance et le futur livre vert sur le vieillissement;

1.10. que les institutions et les États membres de l'Union européenne se mettent d'accord sur une garantie pour les droits des personnes handicapées, similaire à la garantie pour la jeunesse, afin de faciliter l'accès des personnes handicapées à l'emploi, à des stages, à des placements professionnels et à l'enseignement supérieur;

1.11. que le budget de l'Union européenne soutienne mieux les personnes handicapées en investissant dans la recherche visant à développer de nouvelles technologies d'assistance, en consacrant des fonds à l'amélioration de l'accessibilité des programmes Erasmus+ afin d'accroître la participation des personnes handicapées, en finançant la transition d'une prise en charge institutionnelle à une prise en charge familiale ou de proximité et à une vie autonome, ainsi qu'en mettant en place de solides mécanismes de suivi et d'évaluation au niveau des États membres, et en investissant stratégiquement des fonds de l'Union européenne en vue de mettre en œuvre la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées dans les États membres, en particulier dans les domaines où l'Union européenne n'a pas la pleine compétence;

1.12. que la stratégie joue un rôle dans la promotion des droits des personnes handicapées dans le cadre de l'action extérieure de l'Union;

1.13. que l'amélioration de la collecte de données et des publications sur les personnes handicapées par Eurostat constitue un élément central de la stratégie;

1.14. que la stratégie prévoit des critères clairs et concrets, et des indicateurs mesurables, en particulier pour les femmes et les filles handicapées, les jeunes et les personnes âgées souffrant d'un handicap, ainsi que les réfugiés, les migrants et les personnes LGBTI handicapés;

1.15. que la Commission européenne exerce une pression sur les États membres, à travers le semestre européen, afin qu'ils développent leurs propres stratégies nationales en faveur des personnes handicapées visant à promouvoir l'intégration des questions relatives à l'égalité des personnes handicapées, et qu'ils abordent la question de la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées dans le cadre des programmes nationaux de réforme;

1.16. que la stratégie prévoit des campagnes de sensibilisation aux droits que confère la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées;

(?) Conformément à l'article 1 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, sont notamment considérées comme «personnes handicapées» les personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres.

1.17. que, lorsqu'a lieu le dialogue social au niveau européen ou national et que des conventions collectives sont négociées par les partenaires sociaux, les droits des personnes handicapées et la mise en œuvre de la Convention des Nations unies soient largement pris en compte et que les organisations représentatives des personnes handicapées soient pleinement consultées et associées;

1.18. que soit garantie la participation pleine et active des organisations représentant les personnes handicapées et des organisations de la société civile à l'élaboration, à la mise en œuvre et à la gouvernance de la stratégie.

2. Introduction

2.1. Étant donné que la stratégie sera élaborée et mise en œuvre dans un contexte où l'Union européenne et que l'ensemble des États membres ont signé et ratifié la Convention relative aux droits des personnes handicapées, le CESE souligne que la stratégie 2020-2030 de l'Union européenne en faveur des droits des personnes handicapées devrait être un moyen d'aborder l'ensemble du champ d'application de la Convention des Nations unies.

2.2. À la différence de la stratégie actuelle en faveur des personnes handicapées, elle devrait également tenir compte de la corrélation indissociable entre les obligations au titre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées d'une part, et l'engagement en faveur des ODD et du socle européen des droits sociaux d'autre part. Le CESE propose dès lors que la stratégie soit intitulée «stratégie européenne en faveur des droits des personnes handicapées pour la période 2020-2030».

2.3. À la lumière de l'examen de l'Union européenne réalisé par le Comité des droits des personnes handicapées en 2015, le CESE attire l'attention sur le fait que la stratégie doit également s'articuler autour des observations finales et des recommandations.

2.4. La nouvelle stratégie devrait se fonder sur un examen transversal et global de l'ensemble de la législation et de la politique de l'Union européenne et être cohérente avec les autres initiatives et stratégies européennes de manière à garantir une harmonisation totale avec la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Elle doit également refléter l'approche du handicap axée sur les droits de l'homme et intégrer les évolutions les plus récentes dans les domaines des droits sociaux et numériques.

2.5. Compte tenu de la vulnérabilité de certains groupes de personnes handicapées, tous les domaines de la stratégie devraient accorder une attention particulière aux femmes, aux enfants, aux jeunes et aux personnes âgées handicapés, aux réfugiés et aux migrants handicapés, ainsi qu'aux personnes LGBTI et aux sans-abri souffrant d'un handicap.

3. Principes de la stratégie européenne en faveur des droits des personnes handicapées

3.1. Conformément aux principes généraux énoncés à l'article 3 de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, le CESE estime que la stratégie devrait intégrer le handicap dans l'ensemble des politiques et de la législation de l'Union européenne ayant une incidence sur la vie des personnes handicapées. Elle doit observer les principes de non-discrimination, d'accessibilité, de participation et d'inclusion, d'égalité des chances, d'égalité entre les hommes et les femmes, de respect de la dignité intrinsèque et de l'autonomie individuelle, de l'acceptation des personnes handicapées comme faisant partie intégrante de la diversité humaine et de l'humanité, et de la reconnaissance de l'évolution des capacités des personnes handicapées et de leur droit à préserver leur identité.

4. Champ d'application de la stratégie européenne en faveur des droits des personnes handicapées

4.1. Lutter contre la discrimination et les inégalités⁽³⁾

4.1.1. La moitié des européens considèrent que la discrimination fondée sur le handicap est répandue dans l'Union et cette proportion est en hausse⁽⁴⁾. Le CESE demande dès lors instamment:

4.1.2. que les institutions de l'Union européenne prennent des mesures en vue de l'adoption d'une directive horizontale de lutte contre la discrimination (envers le handicap) visant à protéger les personnes handicapées contre la discrimination dans tous les domaines de la vie. Il importe que cette directive reconnaisse comme une forme de discrimination fondée sur le handicap le refus d'aménagements raisonnables dans n'importe quel domaine de la vie, ainsi que d'autres formes de discrimination telles que la discrimination par association et la discrimination multiple et intersectorielle;

⁽³⁾ Articles 1, 21 et 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et articles 10 et 19 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁽⁴⁾ Eurobaromètre spécial 437. Disponible à l'adresse suivante: https://data.europa.eu/euodp/fr/data/dataset/S2077_83_4_437_ENG

4.1.3. que les institutions européennes accélèrent l'adoption de la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (convention d'Istanbul), ainsi que celle de mesures concrètes visant à prévenir, à combattre et à sanctionner la violence sexiste;

4.1.3.1. que toutes les institutions de l'Union européenne garantissent l'accessibilité dans le cadre de leur rôle d'employeur public. Elles devraient par exemple veiller à ce que leurs sites internet et intranet soient accessibles et à mettre en place des politiques et des procédures en matière de ressources humaines visant à renforcer la présence de membres du personnel atteints d'un handicap et l'inclusion au sein des écoles européennes;

4.1.3.2. que les institutions de l'Union européenne prennent les mesures qui s'imposent pour remédier à l'absence d'égalité des chances pour les personnes handicapées en recourant aux fonds de l'Union. Il convient d'accorder une attention accrue aux personnes faisant l'objet de discriminations multiples ou intersectorielles en raison de la nationalité, de l'âge, de la race ou de l'origine ethnique, du genre, de la religion ou des convictions, de l'identité de genre et de l'orientation sexuelle;

4.1.3.3. que l'article 7 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil (5) portant dispositions communes en vigueur pour la période 2014-2020 soit incorporé dans la proposition de nouveau règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027, faisant écho aux précédentes recommandations du CESE, et que ce principe soit directement ancré dans le corps du texte de la proposition de règlement relatif au FEDER. L'accessibilité pour les personnes handicapées devrait également devenir une condition préalable à l'octroi aux programmes d'un financement de l'Union européenne;

4.1.3.4. que les institutions de l'Union européenne intègrent les questions relatives à l'égalité des personnes handicapées dans toutes les politiques économiques, sociales et environnementales de l'Union européenne, en particulier dans la stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes, la garantie pour la jeunesse, le nouveau pacte vert, la garantie pour l'enfance et le futur livre vert sur le vieillissement;

4.1.3.5. que la Commission européenne promeuve la conformité des législations nationales sur la capacité juridique avec la Convention relative aux droits des personnes handicapées (6) et facilite l'échange d'expertise entre les États membres.

4.2. Garantir la pleine participation et la libre circulation

4.2.1. Les personnes handicapées sont toujours dans l'impossibilité d'exercer leur droit à la libre circulation au sein de l'Union européenne à cause de l'harmonisation insuffisante en matière de reconnaissance de l'évaluation du handicap et de l'incapacité de transférer les droits à bénéficier des services d'aide et des allocations en cas de déménagement vers un autre État membre. Le placement durable en institution, le manque d'investissement dans les services de proximité et l'inaccessibilité générale des services de base entravent également la participation des personnes handicapées au sein de la société. Le CESE demande dès lors instamment:

4.2.2. que la Commission européenne propose une directive harmonisant la reconnaissance de l'évaluation du handicap pour les personnes qui déménagent d'un État membre à l'autre. Il importe qu'avec cette directive, les institutions de l'Union européenne protègent le droit des personnes handicapées à la liberté de circulation en garantissant la portabilité des droits en matière de sécurité sociale. À cette fin, les prestations sociales pourront être versées soit par l'État membre d'origine, soit par celui de résidence ou encore faire l'objet d'un système transitoire dans le cadre duquel le versement passera progressivement de l'État membre d'origine à celui de résidence. Il convient également de garantir des droits équivalents et l'admissibilité aux services pour les personnes handicapées déménageant vers un autre État membre. À cet égard, il y a lieu de procéder d'une manière coordonnée, qui favorise une transférabilité fluide et rapide de ces droits (7), notamment le droit à une assistance personnalisée;

(5) Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 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, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

(6) Observation générale n° 1 (2014) du Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies consacrée à la reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité.

(7) Recommandations du Comité des droits des personnes handicapées, article 18.

4.2.2.1. que les institutions européennes veillent à ce que les fonds européens ne soient jamais utilisés pour renforcer le placement en institution des personnes handicapées⁽⁸⁾ et à ce qu'ils soient activement investis dans des services de proximité ou des services en famille d'accueil. Il est essentiel que les jeunes qui participent au corps européen de solidarité ne soient pas envoyés vers des institutions qui perpétuent la ségrégation. Des investissements devraient également être consacrés à la formation des travailleurs actifs en institutions afin de pouvoir offrir des soins de proximité, respectueux de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées et conçus en partenariat avec celles-ci. La Commission européenne devrait également sensibiliser davantage au préjudice causé aux personnes handicapées par les établissements de soins afin d'encourager les États membres à passer à des solutions de substitution fondées sur la proximité;

4.2.2.2. que les institutions européennes donnent la priorité à l'accès à la culture et aux loisirs dans le cadre des financements de l'Union européenne, notamment en favorisant et en formalisant l'utilisation de la carte européenne du handicap par tous les États membres, avec le soutien de fonds européens;

4.2.2.3. que les institutions de l'Union européenne veillent à garantir sur demande, dans le cadre de leurs dialogues avec les citoyens, la possibilité d'utiliser la langue des signes, le braille et des documents faciles à lire;

4.2.2.4. que les institutions européennes prennent des initiatives politiques pour lever tous les obstacles qui entravent la participation politique des personnes handicapées et les privent de leur droit de vote et d'éligibilité, notamment en ce qui concerne les personnes présentant des handicaps mentaux et des problèmes de santé mentale qui font l'objet d'une discrimination particulière. La Commission doit également veiller à ce que les processus électoraux soit pleinement accessibles. À cette fin, elle devrait encourager l'ensemble des États membres à garantir la participation politique de leurs citoyens handicapés dans le cadre de leurs processus électoraux nationaux, régionaux et locaux;

4.2.2.5. que les institutions de l'Union européenne adoptent des mesures appropriées pour faire en sorte que toutes les personnes handicapées puissent exercer l'ensemble des droits consacrés par les traités et le droit européens, encourager les mesures non coercitives et la prise de décision assistée pour les personnes handicapées et leur garantir la liberté et la sécurité;

4.2.2.6. que les institutions européennes promeuvent la participation structurelle des personnes handicapées et des organisations qui les représentent, y compris celles qui travaillent avec les enfants handicapés, à tous les processus décisionnels, tant au niveau national qu'à celui de l'Union européenne, et financent le renforcement des capacités de ces organisations. La Commission et les autres organes de l'Union européenne devraient également faire en sorte que les personnes handicapées puissent facilement prendre part aux consultations publiques.

4.3. Garantir l'accès dans tous les environnements

4.3.1. Les espaces publics, les bâtiments, les transports et les technologies inaccessibles continuent d'empêcher beaucoup trop de personnes handicapées de participer activement à la société et compromettent leur sécurité. Le CESE demande dès lors instamment:

4.3.1.1. que la Commission européenne prenne des mesures concrètes en vue de la création d'un Comité d'accès européen, semblable à l'Access Board américain, dont la mission serait de surveiller la mise en œuvre de la législation de l'Union européenne en matière d'accessibilité, de faciliter l'élaboration de normes et de lignes directrices en matière d'accessibilité, et de favoriser l'échange de bonnes pratiques et la participation effective des organisations représentatives des personnes handicapées dans le domaine de l'accessibilité;

4.3.2. que les institutions européennes elles-mêmes s'efforcent de mettre en place les normes les plus strictes en matière d'accessibilité des infrastructures physiques, des services et des technologies numériques, et garantissent une accessibilité totale de tous les sites internet et formulaires de contact de l'administration de l'Union européenne pour les personnes handicapées;

4.3.2.1. que les institutions de l'Union européenne recourent à des instruments législatifs et autres, comme la normalisation, pour combler les lacunes laissées par l'acte législatif européen sur l'accessibilité, de manière à harmoniser les normes minimales en matière d'accessibilité pour tous les aspects de l'environnement bâti⁽⁹⁾, tant dans les zones urbaines que dans les zones rurales, et sans oublier les dispositions relatives aux personnes souffrant d'un handicap intellectuel et/ou psychosocial;

⁽⁸⁾ Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, article 19 et observation générale n° 5.

⁽⁹⁾ Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, articles 9 et 20.

4.3.2.2. que la Commission européenne révisé, étende et renforce les droits des passagers handicapés, par exemple en publiant une nouvelle proposition législative sur le transport multimodal, en révisant le règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁰⁾ en vigueur sur les droits des passagers aériens handicapés, en éliminant, harmonisant et définissant de manière détaillée les cas de «refus d'embarquement», et en améliorant d'autres règlements existants;

4.3.2.3. que les institutions de l'Union européenne adoptent une position ferme concernant l'élimination des périodes de notification préalable requises pour l'assistance ferroviaire dans le nouveau règlement de l'Union sur les droits des voyageurs ferroviaires;

4.3.2.4. que la Commission européenne améliore encore l'accessibilité des transports ferroviaires pour les personnes handicapées ⁽¹¹⁾ en veillant à ce que les États membres garantissent l'accessibilité de toutes les plateformes ferroviaires et facilitent l'accès aux voitures de chemin de fer, non seulement dans les nouvelles infrastructures, mais aussi en adaptant les infrastructures existantes;

4.3.2.5. que la Commission européenne fournisse aux États membres des orientations quant à la manière de mettre en œuvre, au regard du handicap, les directives de l'Union européenne relatives aux normes minimales communes régissant les droits procéduraux des victimes de la criminalité ou des personnes soupçonnées ou accusées d'avoir commis des crimes ⁽¹²⁾. Il pourra notamment s'agir de formations aux droits des personnes handicapées pour les agents impliqués dans l'accès à la justice. Les organisations représentant les personnes handicapées devraient être considérées comme des entités collaboratrices et se voir accorder un statut spécifique les dotant d'une légitimité devant les tribunaux;

4.3.2.6. que la Commission européenne fasse en sorte que l'accessibilité devienne un critère d'éligibilité pour l'accès aux fonds de l'Union européenne ⁽¹³⁾;

4.3.2.7. que la Commission européenne investisse dans la recherche dans le but de développer de nouvelles technologies et de nouveaux dispositifs d'assistance pour les personnes handicapées.

4.3.2.8. L'accessibilité est considérée comme allant de pair avec le développement durable, par exemple dans le secteur de la construction et celui des transports, et comme une condition préalable à la réalisation d'une Europe plus verte pour tous;

4.3.2.9. que la Commission européenne aide les États membres à améliorer l'accessibilité de l'environnement bâti neuf et existant, en particulier les logements, et la formation du personnel de tous les réseaux de transport à l'assistance pour l'accessibilité;

4.3.2.10. que les États membres soient soutenus par la Commission européenne afin de faire en sorte que les personnes handicapées puissent accéder aux dispositifs, technologies et services d'assistance, et bénéficient des aides nécessaires à cette fin, quel que soit le pays de l'Union européenne dans lequel ils sont proposés;

4.3.2.11. que la Commission européenne aide les États membres à s'assurer que les marchés publics prévoient l'accès des personnes handicapées en tant que citoyens, bénéficiaires ou fonctionnaires;

4.3.2.12. que la Commission européenne fournisse aux États membres le soutien nécessaire pour qu'ils puissent transposer correctement et en temps voulu la directive relative à l'accessibilité des sites internet.

⁽¹⁰⁾ Règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens (JO L 204 du 26.7.2006, p. 1).

⁽¹¹⁾ Lors de la prochaine révision du règlement (UE) n° 1300/2014 de la Commission du 18 novembre 2014 sur les spécifications techniques d'interopérabilité relatives à l'accessibilité du système ferroviaire de l'Union pour les personnes handicapées et les personnes à mobilité réduite (JO L 356 du 12.12.2014, p. 110).

⁽¹²⁾ Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, article 13.

⁽¹³⁾ JO C 62 du 15.2.2019, p. 83.

4.4. Promouvoir l'emploi de qualité et la formation professionnelle

4.4.1. Le taux d'emploi des personnes handicapées reste très faible comparé à celui des personnes sans handicap, à savoir 48,1 %, contre 73,9 %. Celui des femmes handicapées est considérablement plus faible⁽¹⁴⁾. Le CESE demande dès lors instamment:

4.4.2. que la Commission européenne propose des mesures harmonisant à l'échelle de l'Union européenne les exigences en ce qui concerne ce que les employeurs sont tenus de mettre à disposition, et, à leur tour, ce que les gouvernements doivent offrir comme soutien aux employeurs afin que puissent être mis en place les aménagements raisonnables nécessaires pour les travailleurs handicapés⁽¹⁵⁾;

4.4.3. que les institutions de l'Union européenne deviennent des modèles en matière d'emploi des personnes handicapées, en augmentant la proportion de travailleurs handicapés dans leurs services et au sein de l'administration de l'Union européenne;

4.4.3.1. que la Commission européenne se penche sur l'efficacité des systèmes de quotas que de nombreux États membres ont établis pour favoriser l'emploi des personnes handicapées, en vue de promouvoir les meilleures pratiques et, éventuellement, de mettre en place un tel système dans l'administration européenne;

4.4.3.2. que les institutions de l'Union européenne prennent des mesures pour investir des fonds européens dans des initiatives en faveur de la formation, de l'emploi et de la mobilité professionnelle des personnes handicapées, y compris le soutien à l'entrepreneuriat social et aux entreprises de l'économie sociale, favorisant tous les types d'emploi inclusif conformément à la Convention, et qu'elles accordent dans ce cadre une attention particulière aux jeunes, aux femmes, aux migrants et aux réfugiés, et aux travailleurs âgés souffrant d'un handicap⁽¹⁶⁾. Il y a lieu de mettre l'accent sur l'aide à apporter aux personnes handicapées afin qu'elles puissent opérer des choix dans leur domaine de travail, et d'investir dans la réadaptation professionnelle, le maintien dans l'emploi, la progression de carrière et des politiques de retour au travail, en accordant une attention particulière au développement des compétences pour les professions émergentes;

4.4.3.3. que les institutions et les États membres de l'Union européenne se mettent d'accord sur une garantie pour les droits des personnes handicapées, similaire à la garantie pour la jeunesse, afin de faciliter l'accès des personnes handicapées à l'emploi, à des stages, à des placements professionnels et à l'enseignement supérieur. Une initiative en faveur de l'emploi des personnes handicapées devrait prévoir les ressources financières nécessaires pour soutenir cet objectif;

4.4.3.4. que la Commission européenne fournisse aux États membres le soutien nécessaire pour veiller à la pleine mise en œuvre de la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil⁽¹⁷⁾ concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants, permettant aux parents de personnes handicapées d'accéder à des modalités souples de congé et de temps de travail, et qu'elle plaide pour que les personnes handicapées elles-mêmes puissent bénéficier de cette même souplesse;

4.4.3.5. que le processus et la législation du semestre européen soient mis à profit pour s'assurer que les travailleurs handicapés perçoivent un salaire approprié/convenu, d'un niveau équivalent à celui des travailleurs non handicapés, et jamais inférieur au salaire minimum. La Commission européenne devrait consacrer des fonds de l'Union européenne à l'examen des bonnes pratiques et du droit du travail en matière de réinsertion et de réadaptation des travailleurs en cas de congé de maladie de longue durée et de développement éventuel d'un handicap;

4.4.3.6. que la Commission européenne aide les États membres à réduire le risque lié à la transition vers le marché du travail en prévoyant des systèmes de prestations et d'allocations d'invalidité plus souples afin d'éviter la perte des filets de sécurité contre la pauvreté et d'encourager l'emploi;

4.4.3.7. que la Commission européenne incite les États membres à aider davantage les employeurs à obtenir des informations sur les technologies d'assistance et à les financer, à rendre les lieux de travail plus accessibles et les horaires de travail plus flexibles selon les besoins des personnes concernées. En particulier, la Commission européenne devrait soutenir la recherche en vue de développer les arguments économiques en faveur de lieux de travail ouverts au handicap;

⁽¹⁴⁾ <https://www.disability-europe.net/theme/employment>

⁽¹⁵⁾ Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, articles 5 et 27.

⁽¹⁶⁾ Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, article 27.

⁽¹⁷⁾ Directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil (JO L 188 du 12.7.2019, p. 79).

4.4.3.8. que la Commission européenne fournisse aux États membres le soutien nécessaire pour veiller à ce que la directive 2000/78/CE du Conseil⁽¹⁸⁾ interdisant toute discrimination en matière d'emploi soit pleinement appliquée. La Commission européenne et les États membres devraient également adopter le projet de directive horizontale relative à la non-discrimination en matière d'accès aux biens et aux services, la discrimination dans ce domaine pouvant donner lieu à une discrimination sur le marché du travail;

4.4.3.9. que la Commission européenne aide les États membres à intégrer les politiques en matière de responsabilité sociale des entreprises et de handicap, afin d'inclure le handicap dans les politiques de l'emploi adoptées par les entreprises. La Commission européenne devrait également aider les États membres à promouvoir la présentation des aspects liés au handicap et à l'accessibilité dans les informations non financières fournies par les entreprises;

4.4.3.10. que la Commission européenne soutienne les droits des personnes handicapées dans l'ensemble de l'Union afin qu'elles puissent exercer leurs droits du travail et leurs droits syndicaux sur la base de l'égalité avec les autres. Cela devrait se faire en concertation avec les partenaires sociaux. Il conviendrait notamment que le processus européen des chartes de la diversité mette davantage l'accent sur la promotion de la main-d'œuvre diversifiée du point de vue des aptitudes;

4.4.3.11. que les partenaires sociaux, lorsqu'ils entament un dialogue social au niveau de l'Union et lors de la conclusion des conventions collectives, tiennent compte de la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées et des droits des travailleurs et des employés handicapés, en concertation avec les organisations représentant les personnes handicapées actives à l'échelon européen.

4.5. *Fournir une éducation et un apprentissage tout au long de la vie qui soient inclusifs et de qualité*

4.5.1. L'accès des personnes handicapées à l'enseignement général reste difficile et donne souvent lieu à un contexte éducatif marqué par la ségrégation. Dans l'Union européenne, le taux de décrochage scolaire des personnes handicapées est en moyenne de 13 % supérieur à celui des jeunes ne souffrant d'aucun handicap et la probabilité qu'elles accèdent à l'enseignement supérieur est de 14 % inférieure⁽¹⁹⁾. Le CESE demande dès lors instamment:

4.5.2. que les institutions européennes investissent des fonds de l'Union européenne dans des cadres d'apprentissage inclusifs, des services d'intervention en faveur de la petite enfance, des programmes d'apprentissage tout au long de la vie et des programmes de formation afin de faciliter le passage de l'éducation à l'emploi pour les personnes handicapées. Il convient également de favoriser leur mobilité professionnelle;

4.5.2.1. que les institutions de l'Union européenne prennent des mesures spécifiques pour garantir l'inclusion des enfants et des jeunes handicapés au sein de leur propre système scolaire européen accueillant les enfants du personnel de l'Union européenne;

4.5.2.2. que la Commission européenne prenne des mesures concrètes pour accroître la participation des personnes handicapées à l'enseignement supérieur en prévoyant une aide pour faire face aux besoins et aux coûts découlant des études ou de la formation;

4.5.2.3. que la Commission européenne prenne des mesures pour accroître l'accessibilité des programmes Erasmus+ et la participation des personnes handicapées en fournissant une aide visant à couvrir les besoins et les coûts liés aux études et aux formations à l'étranger;

4.5.2.4. que la Commission européenne apporte aux États membres le soutien nécessaire pour former le personnel de l'enseignement général et contribuer à la formation d'auxiliaires scolaires spécialisés dans le handicap en vue de favoriser l'insertion des enfants handicapés dans les écoles ordinaires. Les formations devraient aussi se concentrer sur la manière dont les technologies d'assistance peuvent être utilisées pour mieux intégrer les élèves handicapés. Il convient également d'accorder une attention particulière à la création de bonnes conditions de travail dans les salles de classe et à la réduction de la taille des classes.

⁽¹⁸⁾ 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).

⁽¹⁹⁾ ANED, sur la base d'Eurostat 2016, personnes handicapées et non handicapées (âge: 30-34 ans), écart en points de pourcentage.

4.6. Lutter contre la précarité, la pauvreté et l'exclusion sociale

4.6.1. Dans l'Union européenne, les personnes handicapées courent en moyenne un risque de se retrouver en situation de pauvreté et d'exclusion sociale de 9 % supérieur à celui des citoyens ne souffrant d'aucun handicap ⁽²⁰⁾. Le CESE demande dès lors instamment:

4.6.1.1. que les institutions européennes veillent à ce que la nouvelle stratégie prévoie des mesures spécifiques visant à promouvoir un système de protection sociale inclusif, et établissent des lignes directrices à l'attention des États membres pour que les personnes handicapées et leurs aidants disposent d'un socle de protection sociale leur garantissant un niveau de vie suffisant ⁽²¹⁾. La Commission européenne et les États membres devraient veiller à ce que les personnes handicapées, en particulier celles ayant développé un handicap au cours de leur carrière et se trouvant dans l'impossibilité de cotiser aussi longtemps pour leur assurance retraite, bénéficient d'un régime de protection sociale adéquat avant et après l'âge de la retraite;

4.6.1.2. que la Commission européenne fournisse des orientations sur les réformes concernant les allocations destinées à aider à faire face aux coûts supplémentaires découlant des équipements liés au handicap, des technologies d'assistance, de l'hébergement, des transports, etc. La Commission devrait inciter les États membres à faire preuve d'une plus grande souplesse, en permettant aux personnes handicapées de conserver les allocations lorsqu'elles entrent sur le marché du travail, afin de contrebalancer les dépenses disproportionnées, de réduire le risque qu'elles deviennent des travailleurs pauvres et d'encourager l'emploi;

4.6.1.3. que la Commission européenne fournisse aux États membres des orientations sur les procédures d'évaluation du handicap afin de s'assurer que les personnes présentant des pathologies rares ou des handicaps multiples ne soient pas négligées. La Commission européenne doit également dissuader fortement les États membres, par le biais du semestre européen, de réduire les prestations d'invalidité pour leurs citoyens et d'accroître ainsi le risque de pauvreté et d'exclusion sociale. Elle devrait inviter les États membres à vérifier l'équité de leurs prestations d'invalidité tout au long du cycle de vie, de manière à s'assurer que les personnes handicapées qui atteignent un âge avancé et les personnes âgées qui acquièrent un handicap ne perdent pas leur accès aux droits;

4.6.1.4. que le tableau de bord social soit adapté afin d'intégrer les mesures portant spécifiquement sur les personnes handicapées, de manière à compléter les liens de plus en plus étroits entre le semestre européen et le socle européen des droits sociaux;

4.6.1.5. que la Commission fournisse aux États membres le soutien nécessaire pour qu'ils puissent mettre correctement en œuvre la recommandation du Conseil sur la sécurité sociale pour les contrats de travail atypiques et veiller à ce qu'aucune personne handicapée, active ou non sur le marché de l'emploi, ne se voie refuser une couverture de soins de santé adéquate et d'autres droits;

4.6.1.6. que la Commission européenne aide les États membres à promouvoir l'accès aux soins de santé pour les personnes handicapées sur un pied d'égalité avec les autres citoyens ⁽²²⁾;

4.6.2. que la Commission européenne veille à ce que les personnes handicapées qui ont travaillé, travaillent ou travailleront au sein de l'administration européenne, de même que les membres de la famille des agents de l'Union européenne souffrant d'un handicap, puissent bénéficier d'une assurance maladie complète qui leur assure les meilleurs soins médicaux et la meilleure qualité de vie possible.

4.7. Faire de l'Union européenne un leader mondial s'agissant de ne laisser personne de côté au-delà de ses frontières

4.7.1. L'Union européenne est le premier donateur mondial dans le domaine du développement. L'Union et ses États membres devraient, en tant qu'États parties à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, promouvoir ces droits dans le cadre de leur action extérieure. Le CESE demande dès lors instamment:

4.7.2. que les institutions européennes prennent les mesures nécessaires pour que toutes les actions financées par l'Union européenne dans les pays tiers respectent les principes généraux de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées qui sont exposés au paragraphe 3.1;

⁽²⁰⁾ SRCV-UE 2016.

⁽²¹⁾ Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, article 28.

⁽²²⁾ Recommandations du Comité des droits des personnes handicapées à l'intention de l'Union européenne, paragraphe 63.

4.7.2.1. que les institutions de l'Union européenne prennent les mesures nécessaires pour s'assurer que les pays candidats et candidats potentiels à l'adhésion fournissent la preuve d'une protection des droits des personnes handicapées d'un niveau identique à celui des États membres de l'Union. La Commission européenne devrait également veiller à ce que les instruments financiers d'aide de préadhésion soient utilisés pour améliorer leur situation;

4.7.2.2. que la Commission européenne prenne des mesures pour mieux faire connaître la Convention relative aux droits des personnes handicapées et les besoins de ces personnes, notamment en ce qui concerne l'accessibilité, dans le domaine de l'aide d'urgence et humanitaire, et la sensibilisation aux questions liées au handicap dans les délégations de l'Union européenne;

4.7.2.3. que les institutions européennes assurent un suivi précis du consensus européen pour le développement et de favoriser l'inclusion des marqueurs de handicap du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE dans les programmes, projets et activités de coopération de l'Union à travers le monde;

4.7.2.4. que les institutions de l'Union européenne fassent en sorte que les droits des demandeurs d'asile et réfugiés handicapés qui arrivent dans l'Union européenne soient respectés et qu'ils se voient offrir une aide adéquate et suffisante. De même, il convient de prévoir un soutien pour ceux qui sont devenus invalides au cours de leur parcours migratoire;

4.7.2.5. que la Commission européenne aide les États membres à aborder les questions liées au handicap dans le cadre des dialogues avec les pays tiers. Elle devrait également œuvrer à promouvoir un accord et un engagement sur ces mêmes questions dans les enceintes internationales (Nations unies, Conseil de l'Europe, OCDE);

4.7.2.6. que la Commission européenne, dans le contexte du Brexit, soutienne les États membres de manière à garantir que les citoyens de l'Union européenne qui résident actuellement au Royaume-Uni, et vice-versa, continuent de recevoir l'assistance actuellement fournie par leur pays d'origine.

5. Gouvernance, mise en œuvre et suivi

5.1. Compte tenu des observations finales adressées par le Comité des droits des personnes handicapées à l'Union européenne, le CESE recommande vivement de créer des points de contact pour les personnes handicapées au sein de toutes les institutions, agences et organes de l'Union européenne, à savoir le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne, le Service européen pour l'action extérieure, le Comité des régions, etc., ainsi que dans les agences telles que l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes. De tels points de contact devraient également être mis en place dans toutes les DG de la Commission elle-même. Les questions liées au handicap étant par nature transversales, le point de contact central devrait relever du secrétariat général de la Commission européenne. Cela permettra de surveiller la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées et de la stratégie par les institutions de l'Union européenne. Le CESE montre l'exemple en ce qu'il dispose de son propre point de contact pour les personnes handicapées et d'un groupe d'étude permanent sur les droits des personnes handicapées assisté par le secrétariat de la section SOC. Le CESE demande également instamment:

5.2. qu'étant donné que la future Commission comptera parmi ses membres une commissaire responsable d'un portefeuille «Égalité», un point de contact soit mis en place au sein de la DG Justice afin de l'aider dans sa mission. Cela est d'une importance capitale;

5.3. que le système actuel du groupe de haut niveau sur le handicap soit remplacé par un «comité des droits des handicapés», qui servira de plateforme accueillant des réunions régulières de l'ensemble des points de contact des différentes directions générales, institutions et agences, ainsi que ceux des États membres. Ce comité devrait être compétent pour suivre la mise en œuvre de la stratégie au niveau de l'Union européenne et des États membres, et pour adresser des recommandations à la Commission européenne et aux gouvernements nationaux;

5.4. que la Commission européenne réexamine les compétences qu'elle partage avec les États membres et qui découlent du droit européen et de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, afin de déterminer quand l'Union européenne peut collaborer avec les États membres dans le cadre de la mise en œuvre. Il convient à cette fin d'élaborer une déclaration de compétences;

5.5. qu'un mécanisme interinstitutionnel soit mis en place entre la Commission européenne, le Parlement et le Conseil⁽²³⁾. Les présidents de ces trois institutions devraient se réunir au début de chaque mandat afin d'exprimer leur engagement en faveur des droits des personnes handicapées. Un groupe de travail sur le handicap doit être établi au sein du Conseil afin de faciliter un tel mécanisme;

5.6. que les institutions de l'Union européenne incluent dans la stratégie des critères de référence clairs, concrets et spécifiques ainsi que des indicateurs mesurables, afin de suivre les lacunes dans la mise en œuvre et de mesurer efficacement les progrès accomplis;

5.7. que la Commission européenne veille à ce que des mécanismes de suivi efficaces soient prévus lors de la conception des propositions et initiatives législatives, et que des ressources et des budgets suffisants soient alloués à ces mécanismes. La stratégie devrait inclure un engagement clair en faveur du financement, en indiquant les montants à affecter aux mécanismes de suivi;

5.8. que la Commission européenne dote le cadre de l'Union européenne concernant la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées de ressources suffisantes pour garantir son fonctionnement indépendant et adéquat;

5.9. que les institutions de l'Union européenne associent pleinement et activement les organisations représentant les personnes handicapées et les organisations de la société civile à l'élaboration, à la mise en œuvre et à la gouvernance de la stratégie⁽²⁴⁾. Les organisations représentatives des personnes handicapées devraient également être consultées et associées en permanence à la conception, à l'adoption, à la mise en œuvre et au suivi des lois, des politiques et des programmes qui découleront de la stratégie européenne, et avoir accès aux ressources qui contribueront à leur participation effective. Les processus de consultation devraient également être compréhensibles et pleinement accessibles aux personnes handicapées;

5.10. que la Commission européenne prenne les mesures qui s'imposent pour faire en sorte qu'Eurostat, en collaboration avec les autorités statistiques nationales et des représentants des organisations de personnes handicapées, élabore un système d'indicateurs fondé sur les droits de l'homme, ainsi qu'un système de collecte de données comparables exhaustives sur les questions d'égalité des personnes handicapées et la situation de celles-ci dans l'Union européenne et publie également des analyses plus pertinentes et désagrégées sur le handicap. Il convient à cet égard de prendre en considération l'intersectionnalité des problèmes et des expériences des personnes handicapées, lesquels peuvent notamment être liés au sexe, à l'âge, au statut de réfugiés, de demandeurs d'asile ou de migrants, ou encore à l'appartenance à une minorité ethnique, ainsi qu'à différents types de handicap et à la manière dont ils affectent le bien-être et les performances⁽²⁵⁾. Il y a en outre lieu de collecter des données sur le nombre de personnes handicapées vivant en institution et le nombre d'enfants souffrant d'un handicap vivant en dehors de leur famille;

5.11. que la Commission européenne exerce une pression sur les États membres, à travers le semestre européen, afin qu'ils développent leurs propres stratégies nationales en faveur des personnes handicapées et qu'ils abordent la question de la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées dans le cadre des programmes nationaux de réforme;

5.12. que la Commission européenne mette à la disposition du cadre de suivi de l'Union européenne concernant la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées tous les moyens, ressources humaines et aides financières disponibles, de manière à s'assurer qu'il soit en mesure d'accomplir sa mission conformément à l'article 33, paragraphe 2, de la Convention.

6. Communication et diffusion⁽²⁶⁾

6.1. Les institutions européennes devraient s'efforcer de sensibiliser aux obstacles que rencontrent encore les personnes handicapées afin de briser les stéréotypes et de travailler avec les gouvernements nationaux et régionaux, et de s'assurer que cette information parvienne aux décideurs et aux autres parties prenantes à tous les niveaux. La Commission européenne devrait soutenir le travail des organisations représentant les personnes handicapées au niveau de l'Union européenne et des ONG actives dans ce domaine.

6.2. La Commission européenne devrait élaborer des campagnes et des formations visant à mieux faire connaître les droits des personnes handicapées et ciblant le grand public, les responsables politiques et les décideurs, le personnel des entités publiques et privées, les personnes handicapées et leurs familles, etc. Les États membres devraient être encouragés par la Commission à mettre en œuvre des campagnes similaires.

⁽²³⁾ Recommandations du comité des droits des personnes handicapées à l'intention de l'Union européenne en 2015.

⁽²⁴⁾ Observation générale de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées.

⁽²⁵⁾ Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, article 31.

⁽²⁶⁾ Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, article 8.

6.3. La Commission et les États membres devraient accorder une attention particulière aux efforts visant à mettre en lumière la discrimination multiple et intersectorielle qui touche certains groupes de personnes handicapées, notamment les femmes et les filles, les personnes LGBTI et les minorités ethniques.

Bruxelles, le 11 décembre 2019.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

Avis du Comité économique et social européen sur le «Le populisme et les droits fondamentaux — zones périurbaines et rurales»**(avis d'initiative)**

(2020/C 97/07)

Rapporteuse: **Karolina DRESZER-SMALEC**Corapporteur: **Jukka AHTELA**

Décision de l'assemblée plénière	20.2.2019
Base juridique	Article 32, paragraphe 2, du règlement intérieur Avis d'initiative
Compétence	Section «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section	27.11.2019
Adoption en session plénière	11.12.2019
Session plénière n°	548
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	145/3/6

1. Conclusions et recommandations

1.1. Les partis populistes ont réalisé des avancées significatives lors des élections européennes de 2019. Le populisme conduit à l'affaiblissement de la stabilité des institutions politiques, à une fragmentation et à une polarisation accrues des communautés, et à un environnement de plus en plus risqué pour les décisions d'investissement des entreprises.

1.2. Les causes de la faveur dont jouissent les mouvements et partis populistes sont multiples. D'une manière générale, elle découle des processus de mondialisation qui touchent tous les types de pays développés. Plus précisément, le populisme peut s'expliquer tant par des facteurs culturels ou identitaires que par les évolutions socioéconomiques. Enfin, la menace populiste est particulièrement marquée dans les «endroits sans importance» ⁽¹⁾, qu'ils se trouvent à la périphérie ou au centre même de l'Union européenne.

1.3. Il convient d'opérer une distinction claire entre, d'une part, la crainte, l'anxiété et la colère qui poussent les personnes dans les bras des partis populistes et, de l'autre, les «entrepreneurs politiques» qui tentent délibérément de transformer ces craintes en gains électoraux. Le mécontentement des citoyens, qui a souvent une justification rationnelle, doit être pris au sérieux. Il doit être différencié de la rhétorique des dirigeants populistes qui tentent de tirer parti de ce mécontentement.

1.4. La géographie du mécontentement ajoute aux lignes de clivage que sont, à l'échelle de l'Union européenne, le fossé entre le nord et le sud du continent et celui entre l'est et l'ouest, une fracture entre centre et périphérie au sein de chaque État membre. Le mécontentement trouve ses racines dans différentes formes de difficultés qui varient selon la situation géographique. Pour être efficaces, les stratégies destinées à lutter contre ce phénomène doivent tenir compte de ces paramètres complexes. Le CESE estime que la mise en place d'alliances entre les autorités locales, les organisations de la société civile, les partenaires sociaux et d'autres acteurs, comme les responsables locaux et les mouvements sociaux, est essentielle pour s'attaquer aux causes profondes du populisme.

1.5. Moins les personnes profitent du succès des pôles de croissance de leur pays respectif, plus leur attitude vis-à-vis des élites dirigeantes, des systèmes de partis et des modes de vie postmodernes tend à être négative. Les militants de la société civile sont souvent considérés comme faisant partie de ces groupes, ce qui renforce les attitudes négatives à leur égard.

(¹) Andrés Rodríguez-Pose, «The revenge of places that don't matter (and what to do about it)» [La revanche des endroits sans importance (et comment remédier à ce problème)], *LSE Research online*, p. 32; http://eprints.lse.ac.uk/85888/1/Rodriguez-Pose_Revenge%20of%20Places.pdf

1.6. Pour la société civile, la situation devient particulièrement grave dans les endroits où les populistes, ayant gagné du pouvoir, sont en mesure de définir de manière significative les programmes des gouvernements et glissent vers l'autoritarisme. Les organisations de la société civile (OSC) sont massivement menacées par le rétrécissement des espaces disponibles pour leurs activités, mais aussi par des menaces personnelles et certaines formes de persécution à l'encontre de leurs représentants.

1.7. Le Comité économique et social européen (CESE) estime qu'il convient de renforcer l'éducation civique sur les principes de la démocratie, des droits fondamentaux et de l'état de droit pour faire face à ces évolutions. Il réitère les recommandations qu'il a formulées dans son avis intitulé «Poursuivre le renforcement de l'état de droit au sein de l'Union»⁽²⁾, invite les États membres à intégrer ces questions dans les programmes scolaires et dans ceux de l'enseignement supérieur, et la Commission européenne à proposer une stratégie ambitieuse de communication, d'éducation et de sensibilisation des citoyens aux droits fondamentaux, à l'état de droit, à la démocratie et au rôle des médias indépendants.

1.8. La population étant en attente de visions politiques ambitieuses et efficaces, le CESE est convaincu que l'Union européenne devrait proposer des discours porteurs d'un avenir désirable et réactiver les principes clés qui ont joué un rôle majeur dans le projet européen, comme ceux de partenariat et de subsidiarité.

1.9. Le CESE soutient la résolution du Parlement européen sur «La prise en compte des besoins spécifiques des zones rurales, montagneuses et isolées» [2018/2720 (RSP)]⁽³⁾ visant à «promouvoir le développement socio-économique, la croissance et la diversification de l'économie, le bien-être social, la protection de la nature ainsi que la coopération et l'interconnexion avec les zones urbaines afin de favoriser la cohésion et d'éviter le risque de fragmentation territoriale». À l'instar du Parlement européen, le Comité plaide ainsi en faveur de la mise en place d'un pacte pour des villages intelligents qui associe tous les niveaux de pouvoir, conformément au principe de subsidiarité.

1.10. Le CESE rappelle la recommandation qu'il a formulée dans son avis sur le thème «Une démocratie résiliente grâce à une société civile forte et diverse»⁽⁴⁾, dans lequel il propose de «créer un “tableau de bord de la démocratie” qui jaugerait notamment les conditions générales encadrant l'engagement de la société civile et déboucherait sur la formulation de recommandations concrètes de réforme».

1.11. Les pouvoirs publics devraient adopter, en matière de politiques publiques, une approche fondée sur les droits de l'homme⁽⁵⁾, en veillant notamment à promouvoir des politiques de réforme économique qui soient systématiquement fondées sur des évaluations des incidences sur les droits de l'homme⁽⁶⁾. Cette démarche devrait être la condition préalable favorisant des débats nationaux informés et inclusifs sur l'arbitrage et l'ajustement des choix politiques, ainsi que la bonne mise en œuvre des réformes.

1.12. Le CESE appelle à mettre davantage l'accent sur les nouvelles activités économiques qui apparaissent dans les zones rurales, dont bon nombre reposent sur les principes du mutualisme et de l'empathie. Il encourage les actions visant à favoriser un meilleur soutien et une interconnexion accrue de telles initiatives, de sorte à aller au-delà des phases isolées et expérimentales pour se diriger vers des alliances politiques et sociales émancipatrices.

1.13. Le CESE invite l'Union européenne et ses États membres à renforcer les infrastructures au niveau infranational. La suspension de liaisons de transport public, ainsi que la fermeture d'écoles et de services de santé, ont clairement été à l'origine de protestations populistes en Europe.

1.14. Les institutions de l'Union européenne devraient renforcer les capacités des OSC au niveau européen, national et local et les doter de ressources pour leur permettre d'améliorer la portée et la qualité de leurs actions. En effet, elles jouent un rôle important pour ce qui est de cerner les besoins des communautés et d'y répondre, et sont particulièrement touchées lorsque l'état de droit, les droits fondamentaux et la démocratie se détériorent.

⁽²⁾ Avis du CESE sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil — Poursuivre le renforcement de l'état de droit au sein de l'Union — État des lieux et prochaines étapes envisageables» (JO C 282 du 20.8.2019, p. 39).

⁽³⁾ Résolution du Parlement européen du 3 octobre 2018 sur la prise en compte des besoins spécifiques des zones rurales, montagneuses et isolées (JO C 11 du 13.1.2020, p. 15).

⁽⁴⁾ Avis du CESE sur «Une démocratie résiliente grâce à une société civile forte et diverse» (avis d'initiative) (JO C 228 du 5.7.2019, p. 24).

⁽⁵⁾ HCDH, *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies* (Principes et orientations pour une approche des stratégies visant la réduction de la pauvreté fondée sur les droits de l'homme) (en anglais uniquement) <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf>

⁽⁶⁾ HCDH, *Principes directeurs applicables aux études de l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme*, 19 décembre 2018; <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/443/53/PDF/G1844353.pdf?OpenElement>

2. Observations générales

2.1. Les partis populistes ont réalisé des avancées significatives lors des élections européennes de 2019. Le CESE est fortement préoccupé par cette évolution et appelle de ses vœux des initiatives importantes pour y remédier, en commençant par des efforts visant à en mieux comprendre les causes sous-jacentes.

2.2. Le CESE estime qu'il convient d'accorder une attention particulière à la situation des organisations de la société civile, lesquelles sont particulièrement touchées lorsque l'état de droit, les droits fondamentaux et la démocratie se détériorent. Dans de nombreux pays, elles pâtissent actuellement d'un rétrécissement de l'espace dévolu à leurs activités. La montée du populisme, si elle devait se poursuivre, est également de nature à réduire la stabilité économique et à accroître l'inefficacité de la gouvernance et des politiques, ce qui se traduira par des effets néfastes sur les investissements.

2.3. Le CESE a déjà exprimé sa vive préoccupation au regard «de la détérioration enregistrée en ce qui concerne la situation des droits de l'homme, ainsi que de la dérive populiste et autoritaire qui gagne du terrain et du risque que cet état de fait entraîne pour la qualité de la démocratie et la sauvegarde des droits fondamentaux» (7). Il a invité les institutions européennes à «adopter une stratégie d'anticipation et de prévention dans le cadre de leurs activités politiques de manière à devancer et éviter les problèmes».

2.4. Dans son avis d'initiative intitulé «Une démocratie résiliente grâce à une société civile forte et diverse» (8), le CESE a souligné qu'il considère que la société civile joue un rôle clef «pour préserver la démocratie libérale en Europe» et qu'«elle n'aura la capacité de défendre la démocratie et la liberté et de préserver l'Europe des sirènes de l'autoritarisme que si elle présente force et diversité.»

2.5. Il convient de prendre en considération plusieurs dimensions pour appréhender pleinement le phénomène du populisme. Pour tenter de cerner l'origine du populisme, certains observateurs se tournent principalement vers les facteurs culturels. Sans négliger l'importance de ces facteurs, d'autres font valoir que la cause première de la montée du populisme est socioéconomique et qu'elle s'inscrit dans la complexité du processus de mondialisation.

2.6. Nombre des inquiétudes qui sont à l'origine du mécontentement de la population sont rationnelles et appellent des solutions politiques. Ces préoccupations légitimes doivent être distinguées des tentatives de certains «entrepreneurs politiques» de tirer parti de ce mécontentement et de l'instrumentaliser à des fins électorales, en avançant des propositions démagogiques et déraisonnables.

2.7. Parmi les facteurs qui sont le plus souvent cités pour expliquer la réceptivité au populisme, on peut relever l'âge (élevé), le niveau d'éducation (faible), la (faible) richesse relative, le chômage (élevé), et le type d'emploi (atypique, à durée déterminée). La prévalence de ces facteurs socioéconomiques est plus élevée dans les zones rurales et en dehors des grandes villes.

2.8. Le vote en faveur du Brexit au Royaume-Uni, le mouvement des gilets jaunes en France, le succès de l'AfD en Allemagne de l'est, de la Ligue en Italie et du parti «Droit et justice» en Pologne sont autant de phénomènes qui diffèrent à bien des égards. Pourtant, ils ont tous pour dénominateur commun de refléter le déclin spectaculaire de la confiance des citoyens envers les institutions, les responsables politiques et les médias.

2.9. Moins les personnes profitent du succès des pôles de croissance de leur pays respectif, plus leur attitude vis-à-vis des élites dirigeantes, des systèmes de partis et des modes de vie postmodernes tend à être négative. Les militants de la société civile sont souvent considérés comme faisant partie de ces groupes, ce qui renforce les attitudes négatives à leur égard et a des implications considérables pour le fonctionnement des OSC.

3. Facteurs généraux et spatiaux liés au populisme

3.1. La montée du populisme peut s'expliquer sous deux angles principaux. L'un insiste sur les facteurs culturels tels que la formation de l'identité et les changements de perception consécutifs à certaines tendances de l'évolution des démocraties capitalistes au cours des deux à trois dernières décennies. L'autre fait ressortir l'importance des facteurs socioéconomiques

(7) Avis du CESE sur le «Mécanisme européen de contrôle du respect de l'état de droit et des droits fondamentaux» (avis d'initiative) (JO C 34 du 2.2.2017, p. 8).

(8) Avis du CESE sur «Une démocratie résiliente grâce à une société civile forte et diverse» (avis d'initiative) (JO C 228 du 5.7.2019, p. 24).

en tant que causes principales du succès du populisme. Si ces deux explications sont pertinentes, les facteurs liés à l'économie politique présentent clairement une importance accrue lorsqu'il s'agit de prendre en considération le rôle de l'espace et du territoire⁽⁹⁾.

3.2. Le populisme est une manifestation spécifique du «changement d'ère», du «changement d'époque», ou de la «rupture historique» que nous vivons, suivant les expressions qui ont fini par s'imposer. À des degrés divers, tous les pays sont concernés par les conséquences de ce changement, quelle que soit la région du monde dans laquelle ils se trouvent. Toutes les grandes dimensions de l'ordre social ont tendance à être soumises à ce changement — l'État autant que le marché ou la communauté, cette dernière n'étant qu'une autre appellation de la société civile.

3.3. Déclenché par des processus de marchandisation des relations sociales et politiques, le populisme tend d'abord à se faire sentir au niveau de la communauté. Les communautés de choix telles que les associations d'intérêts, les mouvements sociaux et d'autres organisations de la société civile sont de plus en plus sujettes à la désorganisation. Elles luttent pour survivre et pour garder leurs membres. Les communautés de destin telles que les familles, les quartiers et les groupes locaux souffrent tout autant de la fragmentation, de la perte de solidarité, de l'aliénation et de la dissolution.

3.4. Dans un monde de plus en plus complexe, une telle fragmentation sociale et politique tend à créer de l'insécurité, de l'anxiété et une recherche de réponses qui ne soient pas ambiguës. Bien souvent, les communautés traditionnelles ne sont plus en mesure de fournir de telles réponses. Indépendamment de l'âge et de la classe sociale, de nombreux citoyens recherchent de nouvelles formes d'appartenance et d'ancrage de leur identité. Les entrepreneurs politiques populistes se sont spécialisés dans la fourniture de réponses simples à cet égard, qui sont souvent liées à des visions rétrogrades d'un passé glorieux qui, selon eux, devrait être reconstruit.

3.5. Une fois transposées dans des programmes politiques qui attirent l'attention, ces réponses simples ont une influence dans les sphères de la politique et de l'État — systèmes qui sont eux-mêmes touchés par la fragmentation des systèmes de partis et un déclin de la confiance dans la gouvernance.

3.6. Les causes générales expliquant le populisme sont encore renforcées par la fragmentation territoriale qui touche les zones rurales et périurbaines. Leurs populations se sentent coupées du développement économique et des infrastructures publiques de transports, de santé, de soins aux personnes âgées, d'éducation et de sécurité. Cela se traduit par une forte prévalence de l'anti-élitisme et des préjugés à l'égard de ce qui est considéré comme un mode de vie cosmopolite.

4. Mondialisation et crise économique

4.1. La mondialisation a entraîné de nouvelles possibilités, mais aussi des menaces, ces dernières pesant plus lourdement sur les zones périurbaines et rurales. Elles se concrétisent par un désinvestissement dans ces zones et un sentiment justifié d'insécurité face aux risques de délocalisation des infrastructures industrielles et des emplois, à quoi s'ajoute un rejet des politiques fiscales, considérées comme insuffisamment équitables. Des accords commerciaux spécifiques, tels que celui récemment conclu avec le Mercosur, ont également suscité des inquiétudes dans certains États membres car ils sont perçus comme mettant en danger les moyens de subsistance des agriculteurs européens et le modèle de famille agricole européen.

4.2. Cette «économie politique du populisme» est décrite dans un rapport du groupe «Diversité Europe» du CESE⁽¹⁰⁾, qui suggère que «des niveaux plus élevés en matière de revenu disponible, d'emploi, de dépenses sociales et de PIB [sont] tous associés à un vote populiste plus faible au niveau régional [...]». En d'autres termes, «une diminution du revenu disponible est associée à une augmentation du soutien aux partis populistes».

4.3. Malgré les évolutions globalement positives dans le domaine de l'emploi en Europe, le chômage, l'emploi atypique et la marginalisation sociale et économique sont particulièrement élevés parmi les segments les plus jeunes de la population dans de nombreux États membres. Les personnes âgées de 20 à 30 ans pourraient bien être la première génération, depuis la naissance de l'Union européenne, à vivre moins bien que celle qui l'a précédée. Les chiffres d'Eurostat montrent que 44 % des travailleurs européens âgés de 19 à 24 ans n'ont qu'un contrat temporaire, contre 14 % pour l'ensemble de la population.

⁽⁹⁾ *Societies outside Metropolises: the role of civil society organisations in facing populism* (Les sociétés hors des métropoles: le rôle des organisations de la société civile pour faire face au populisme); étude du CESE, Bruxelles, 2019; <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-19-236-en-n.pdf>

⁽¹⁰⁾ *Societies outside Metropolises: the role of civil society organisations in facing populism* (Les sociétés hors des métropoles: le rôle des organisations de la société civile pour faire face au populisme); étude du CESE, Bruxelles, 2019; <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-19-236-en-n.pdf>

4.4. Les zones rurales, périurbaines et périphériques sont généralement plus sensibles à l'influence du populisme, qui propose un modèle remettant en question les vrais facteurs de la croissance économique récente: l'ouverture des marchés, la migration, l'intégration économique et la mondialisation ⁽¹⁾.

4.5. Dans un contexte de croissance économique structurellement faible, les États européens ont généralement tendance à avoir moins de recettes et davantage de dépenses. La pression exercée sur les dépenses découle de plusieurs facteurs, dont le vieillissement de la population, le poids de la dette et l'augmentation des coûts de la sécurité publique. Dans le même temps, la pression exercée sur les recettes résulte de facteurs tels que les choix d'économie politique, les politiques d'austérité et la fraude ou l'évasion fiscales. En conséquence, la rareté des ressources publiques limite la marge d'action des États pour ce qui est d'honorer les obligations dont ils sont titulaires dans le domaine des politiques de redistribution, qui sont au cœur de la réalisation des droits sociaux et économiques. Les investisseurs publics et privés se détournent du tissu industriel, en particulier dans les zones rurales et périurbaines, ce qui entraîne, dans certains segments de la population, un sentiment de marginalisation et d'abandon par les structures de l'État et les services publics.

4.6. Le CESE invite les autorités européennes et nationales à considérer l'inclusivité, l'accès aux droits et la préservation des tissus économiques et industriels et des bassins d'emploi en tant que critères clés pour les politiques économique, territoriale et de cohésion.

5. Rôle des migrations

5.1. Comme la mondialisation, les migrations sont un phénomène qui touche tous les pays développés ou moins développés. Il est peu probable qu'elles disparaissent, et elles pourraient au contraire croître au fil du temps. La pression croissante exercée par les mouvements populistes rend plus difficile pour les États membres de se mettre d'accord sur une politique européenne en matière d'asile et de migration équitable, compatissante et responsable qui soit conforme au droit international en matière de droits de l'homme, laquelle serait pourtant indispensable.

5.2. Le discours populiste n'est pas axé de manière rationnelle sur les aspects réglementaires des politiques migratoires. Au contraire, il stigmatise directement les migrants en les accusant d'être des criminels, des terroristes ou des envahisseurs, ce qui crée une atmosphère encourageant les attaques directes à leur encontre.

5.3. En ce qui concerne la migration, les divisions géographiques les plus importantes sont liées aux disparités qui existent entre les systèmes de protection sociale et les marchés du travail, lesquels peuvent être relativement ouverts aux immigrants dans certains pays mais fermés dans d'autres, voire axés sur des pratiques d'exclusion. Face à l'arrivée d'un nombre accru de migrants, les réactions des segments de la population locale marginalisés ou craignant de le devenir diffèrent en fonction des types d'économies politiques en vigueur.

5.4. Dans certains pays, et dans certaines régions spécifiques de ces pays, la population craint que les systèmes de protection sociale ne soient surchargés, tandis que dans d'autres, les migrants sont perçus comme des concurrents sur le marché du travail. D'un point de vue subjectif, les migrants peuvent être considérés comme posant un problème en ce qui concerne la stabilité de l'emploi ou la perception d'avantages sociaux. Des craintes de ce type peuvent être particulièrement prononcées au sein de la population des zones rurales et périurbaines.

5.5. Il en résulte une multiplicité de causes potentielles à l'origine de la croissance des mouvements populistes, que les gouvernements nationaux, les institutions de l'Union européenne et les organisations de la société civile devraient prendre en considération lorsqu'ils élaborent des stratégies à caractère politique et/ou économique appropriées pour y remédier. Un fait tout aussi important est que, dans certaines parties de l'Union, les sentiments de déclin social et de marginalisation économique ne sont pas le fruit de l'immigration mais plutôt de l'émigration. C'est particulièrement le cas dans certaines régions d'Europe de l'est, où l'exode de professionnels hautement qualifiés a pris des proportions alarmantes qui ont bouleversé le tissu socioéconomique des pays concernés.

5.6. Le CESE réfute l'idée selon laquelle il existerait une concurrence entre les migrants et les populations locales pour l'accès aux ressources publiques. Il demande aux organisations de la société civile d'intensifier leurs activités destinées à faire face à la peur et à l'anxiété éprouvées par certaines franges de la population. Il demande également que soient mis en place des programmes d'éducation et des programmes sociaux tenant compte de la complexité des motivations qui poussent à adhérer au populisme, en particulier dans les régions reculées de l'Union européenne. Il convient de soutenir davantage les plateformes et les réseaux nationaux et européens de la société civile afin d'obtenir une analyse plus détaillée du phénomène et d'encourager des activités de diffusion et d'éducation destinées à mieux le comprendre.

⁽¹⁾ Andrés Rodríguez-Pose, «The revenge of places that don't matter (and what to do about it)» [La revanche des endroits sans importance (et comment remédier à ce problème)], *LSE Research online*, p. 32; http://eprints.lse.ac.uk/85888/1/Rodriguez-Pose_Revenge%20of%20Places.pdf

6. La géographie du mécontentement

6.1. Les partis populistes ont obtenu des scores supérieurs à la moyenne dans les zones rurales et les régions périphériques post-industrielles de l'Union ⁽¹²⁾. C'est le cas en ce qui concerne le vote sur le Brexit au Royaume-Uni, ainsi qu'en Autriche, où le candidat du FPÖ a remporté 62 % des voix dans les zones rurales lors des élections présidentielles de mai 2018.

6.2. La géographie du mécontentement ajoute une fracture entre centre et périphérie au sein de chaque État membre aux autres lignes de clivage que sont, à l'échelle de l'Union européenne, le fossé entre le nord et le sud du continent, et celui entre l'est et l'ouest. Au fil des ans, le populisme s'est nourri de cette fragmentation multiple des sociétés et des territoires. Les politiques en matière d'infrastructures et de transports revêtent dès lors une importance particulière car ce sont elles qui assurent la continuité territoriale et constituent une condition concrète préalable à l'accès de la population aux droits civils, politiques, économiques et sociaux.

6.3. Le CESE recommande aux autorités européennes et nationales de considérer les politiques en matière de transport, d'infrastructures et de connectivité internet comme un moyen de lutter contre le populisme. Elles devraient concevoir ces politiques publiques, ainsi que les politiques sociales et celles en matière de cohésion et de réduction de la pauvreté, dans le cadre d'une approche fondée sur les droits de l'homme ⁽¹³⁾. Elles devraient également veiller à ce que les politiques publiques, en particulier celles de réforme économique, soient systématiquement fondées sur des évaluations ex ante et ex post des incidences sur les droits de l'homme ⁽¹⁴⁾ afin de faciliter des débats nationaux informés et inclusifs sur l'arbitrage et l'ajustement des choix politiques.

6.4. L'une des conséquences de la fragmentation sociale, économique et territoriale est *de facto* le désenchantement politique croissant d'une grande partie de la population des zones périurbaines et rurales, qui prend la forme d'un taux élevé d'abstention, du rejet de la démocratie représentative et des corps intermédiaires, y compris les partis politiques et les syndicats, et d'un soutien aux mouvements populistes radicaux. Le CESE estime qu'il convient de renforcer l'éducation civique sur les principes de la démocratie, des droits fondamentaux et de l'état de droit pour faire face à ces évolutions. Il réitère les recommandations qu'il a formulées dans son avis intitulé «Poursuivre le renforcement de l'état de droit au sein de l'Union» ⁽¹⁵⁾, à savoir qu'il invite les États membres à intégrer ces questions dans les programmes scolaires et dans ceux de l'enseignement supérieur, et la Commission européenne à proposer une stratégie ambitieuse de communication, d'éducation et de sensibilisation des citoyens aux droits fondamentaux, à l'état de droit et à la démocratie.

6.5. En raison précisément des politiques croisées en matière d'identité, d'appartenance, de reconnaissance et de redistribution, il convient de tenir compte du fait que la religion, la dynamique de genre et l'identité géographique et culturelle ont leur importance, de même que les intérêts et les inégalités de classe. Il n'est pas facile de mettre en place des solutions de remplacement afin de contrer les gains faciles engrangés par les forces politiques régressives. De nouvelles campagnes et de nouveaux discours sont nécessaires. Un moyen particulièrement important pour y parvenir est d'examiner les nombreuses nouvelles activités économiques qui émergent dans les zones rurales sur la base des principes de la mise en commun, du mutualisme et de l'empathie. La tâche consisterait alors à connecter ces activités en dépassant les cas isolés et expérimentaux et à les relier entre elles et à des alliances politiques émancipatrices.

7. Comment la société civile en dehors des grandes villes est touchée par le populisme

7.1. La société civile est profondément touchée par la montée des mouvements et des partis populistes dans toute l'Europe et aux différents niveaux territoriaux. Dans de nombreuses régions d'Europe, les espaces politiques sont de plus en plus occupés par la propagande autoritaire, par des comportements xénophobes et racistes et par la violence fasciste; les mouvements sociaux, les syndicats et les associations d'entreprises sont tous concernés directement.

7.2. Pour la société civile, la situation est devenue particulièrement grave dans les endroits où les populistes, ayant gagné du pouvoir, sont en mesure de définir de manière significative les programmes des gouvernements. Lorsque les partis populistes occupent des postes clés au sein du parlement et de l'exécutif, ils tendent à pousser des sociétés autrefois libérales dans la direction des régimes autoritaires. Les organisations de la société civile sont massivement menacées par le

⁽¹²⁾ Caroline de Gruyter, *Commentary: The revenge of the countryside* (Point de vue: la revanche des campagnes), 21 octobre 2016.

⁽¹³⁾ HCDH, *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies* (Principes et orientations pour une approche des stratégies visant la réduction de la pauvreté fondée sur les droits de l'homme) (en anglais uniquement) <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf>

⁽¹⁴⁾ HCDH, *Principes directeurs applicables aux études de l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme*, 19 décembre 2018; <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/443/53/PDF/G1844353.pdf?OpenElement>

⁽¹⁵⁾ Avis du CESE sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil — Poursuivre le renforcement de l'état de droit au sein de l'Union — État des lieux et prochaines étapes envisageables» (JO C 282 du 20.8.2019, p. 39).

rétrécissement des espaces disponibles pour leurs activités. Dans le même temps, certaines pseudo organisations non gouvernementales, fabriquées de toutes pièces par les autorités et souvent déguisées en organisations profondément démocratiques, compliquent encore le fonctionnement des organisations de la société civile existantes.

7.3. S'agissant de la mesure dans laquelle la société civile est touchée par le populisme dans les zones rurales et périurbaines, la question est complexe. Faute de moyens, les militants ruraux sont souvent incapables de former le type de coalitions qui sont plus courantes dans les zones métropolitaines. Cela vaut également pour la formation de coalitions avec, par exemple, les mouvements de consommateurs et les «militants alimentaires» basés en zone urbaine, lesquels sont souvent plus avancés en matière de politique alimentaire durable. C'est l'absence de mouvements sociaux et de partis politiques puissants capables de représenter les intérêts des habitants des zones rurales qui explique en partie la réussite électorale des partis populistes de droite dans l'Europe rurale.

8. Possibilités de lutte contre le populisme

8.1. Deux gammes d'instruments d'action sont recommandées pour lutter contre le populisme. La première est liée à la menace populiste en général et porte sur les instruments potentiels à engager par l'Union européenne. La deuxième vise plus directement des régions et des zones rurales et périurbaines spécifiques.

8.2. Plusieurs stratégies peuvent convenir pour s'attaquer aux racines du populisme. La première concerne la manière dont les hommes politiques et les institutions peuvent aborder ceux qui souffrent effectivement de difficultés socioéconomiques et dialoguer avec eux. La complexité des paramètres sociaux, économiques et politiques est telle qu'aucune institution, l'Union européenne incluse, n'est capable à elle seule de trouver des réponses faciles et univoques qui réduiraient cette complexité en revenant à un statu quo socioéconomique antérieur idéalisé. Tout en se concentrant sur la lutte contre les causes profondes du populisme, les responsables politiques et les institutions devraient déconstruire la rhétorique qui prétend proposer ce genre de réponses immédiates et infaillibles à des problèmes complexes.

8.3. La seconde de ces stratégies est directement liée à l'image et au destin de l'Union européenne. Parmi les nombreuses frustrations ressenties par ceux qui sont plus réceptifs à la propagande populiste figure notamment l'absence de projets politiques véritablement désirables qui proposeraient un espoir crédible d'avenir meilleur et des mesures visant à améliorer les conditions de vie quotidiennes. Les populistes ont utilisé cette frustration pour proposer une vision rétrograde, liée à un passé apparemment glorieux. Pour survivre, l'Union européenne n'a pas d'autre choix que de raviver le désir de la population envers le projet européen.

8.4. Le mythe fondateur de l'Union européenne ne suffit plus à lui seul à attirer les citoyens européens. L'Union européenne devrait proposer des discours laissant entrevoir un avenir désirable et réactiver les principes clés qui ont joué un rôle majeur dans le projet européen, comme ceux de partenariat et de subsidiarité.

8.5. Le CESE invite l'Union européenne, les États membres et toutes les parties prenantes concernées à revitaliser les principes de subsidiarité et de partenariat. Comme cela est mentionné dans la recommandation du groupe «Diversité Europe» intitulée «Regagner la confiance des citoyens dans l'Union européenne»⁽¹⁶⁾, le CESE estime que des efforts doivent être déployés «pour faire comprendre aux citoyens le principe de subsidiarité et leur expliquer que l'Union européenne respecte la diversité culturelle tout comme les traditions locales.» La subsidiarité fonctionnelle consisterait à associer davantage les organisations de la société civile tant à la planification régionale et aux politiques régionales de l'Union européenne qu'à la défense de la démocratie, de la justice et de l'égalité de traitement de tous les habitants, y compris des zones rurales et périphériques. La subsidiarité territoriale permettrait aux collectivités régionales et locales d'assumer la coresponsabilité de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques structurelles.

8.6. Le CESE recommande de renforcer un outil mis en œuvre dans le cadre de la politique européenne de cohésion, à savoir le développement local mené par les acteurs locaux. Les acteurs locaux et les citoyens auraient ainsi la possibilité de prendre des décisions en ce qui concerne les problèmes qui les concernent directement et contribueraient ainsi de manière substantielle à améliorer leur qualité de vie.

8.7. Le partenariat est essentiel, en ce qui concerne tant la communication que la solidarité et l'assistance mutuelle entre OSC de différents pays. Il est tout aussi important lorsqu'il s'agit de nouer des alliances entre les pouvoirs publics et les groupes de la société civile au niveau local.

⁽¹⁶⁾ «Restaurer la confiance des citoyens dans l'Union européenne: 7 priorités du groupe "Diversité Europe"».

8.8. L'Union européenne et les États membres doivent améliorer leurs réponses aux violations des droits fondamentaux et de l'état de droit résultant d'actions menées par les mouvements populistes, y compris ceux qui sont au pouvoir. Le CESE rappelle la recommandation qu'il a formulée dans son avis sur «Une démocratie résiliente grâce à une société civile forte et diverse»⁽¹⁷⁾, où il propose de «créer un "tableau de bord de la démocratie", qui jaugerait notamment les conditions générales encadrant l'engagement de la société civile et déboucherait sur la formulation de recommandations concrètes de réforme», ainsi que celles présentées dans son avis intitulé «Poursuivre le renforcement de l'État de droit»⁽¹⁸⁾.

8.9. Le CESE recommande d'intégrer les considérations du présent avis dans un tel tableau de bord de la démocratie et dans un futur mécanisme de contrôle de l'état de droit. Une communication attentive devrait indiquer clairement que la réponse de l'Union européenne et des États membres vise à lutter contre les violations des droits fondamentaux et de l'état de droit résultant de certaines politiques populistes, plutôt que de cibler les électeurs des partis populistes, dont il convient de répondre aux préoccupations légitimes par des politiques publiques équitables, non discriminatoires et efficaces.

9. Répondre au populisme au niveau local

9.1. Le problème auquel la société civile est confrontée dans les zones rurales n'est pas nécessairement le «rétrécissement de l'espace». Il est en premier lieu celui de la nécessité de créer des espaces. Une réponse à la montée du populisme devrait s'attaquer aux causes profondes du mécontentement et venir autant que possible du niveau local. Le CESE encourage l'adoption de mesures propres à susciter un sentiment d'intérêt et de communauté d'objectifs entre différents groupes de producteurs et de consommateurs de denrées alimentaires, par-delà les différences de classe, de sexe et de génération et les divisions entre zones urbaines et zones rurales. La souveraineté alimentaire et les multiples questions relatives au droit à l'alimentation et à un environnement sain sont des exemples de défis spécifiques qu'il conviendrait de relever plus efficacement grâce au renforcement de la solidarité, de l'identité collective et de la participation politique dans l'Europe rurale.

9.2. En ce qui concerne la participation accrue des citoyens, les États membres qui envisagent de renforcer la démocratie directe au moyen de référendums locaux devraient être conscients du fait qu'il s'agit exactement de l'outil actuellement mis en avant par les partis populistes dans toute l'Europe. La démocratie directe peut être une arme à double tranchant. Les autorités locales et les acteurs de la société civile devraient prendre des mesures appropriées pour garantir que son utilisation se limite aux situations dans lesquelles l'on pourrait escompter des avantages réels.

9.3. Le CESE estime que la mise en place d'alliances entre les autorités locales, les organisations de la société civile, les partenaires sociaux et d'autres acteurs, comme les responsables locaux et les mouvements sociaux, est essentielle pour s'attaquer aux causes profondes du populisme. Cela fera partie des efforts déployés pour faire face au sentiment des habitants des zones rurales et des banlieues qu'ils sont laissés pour compte. De telles alliances renforceront également le rôle des partenaires sociaux, lesquels peuvent contribuer à réduire les disparités et à attirer les investissements et le développement économiques grâce à leur dialogue et à leurs actions.

9.4. Les intérêts et les préoccupations des associations de petites entreprises, des artisans et des agriculteurs sont tout aussi importants. Lorsque des groupes autoritaires ont gagné du pouvoir dans des gouvernements (locaux), les acteurs économiques peuvent hésiter à investir. En outre, les migrants à la recherche d'un emploi peuvent éviter de tels lieux, bien qu'il y ait des possibilités d'emploi. Il est donc important de briser ce cercle vicieux dans les régions périurbaines et rurales.

9.5. Encourager les investissements privés et publics dans le potentiel inexploité des régions considérées comme laissées pour compte est une approche qui mérite d'être développée. L'accent mis sur les transferts ou le bien-être devrait être complété par le renforcement des possibilités offertes par les régions (en tenant compte des contextes locaux), par la lutte contre les inefficacités et les goulets d'étranglement institutionnels ainsi que par des mesures visant à stimuler la formation, la promotion de l'esprit d'entreprise et l'assimilation de la connaissance et de l'innovation⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁷⁾ Avis du CESE sur «Une démocratie résiliente grâce à une société civile forte et diverse» (avis d'initiative) (JO C 228 du 5.7.2019, p. 24).

⁽¹⁸⁾ Avis du CESE sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil — Poursuivre le renforcement de l'état de droit au sein de l'Union — État des lieux et prochaines étapes envisageables» (JO C 282 du 20.8.2019, p. 39).

⁽¹⁹⁾ Andrés Rodríguez-Pose, «The revenge of places that don't matter (and what to do about it)» [La revanche des endroits sans importance (et comment remédier à ce problème)], *LSE Research online*, p. 32; http://eprints.lse.ac.uk/85888/1/Rodriguez-Pose_Revenge%20of%20Places.pdf

9.6. Pour s'attaquer aux causes profondes du populisme, des facteurs tels que la religion, la dynamique de genre, le lieu de résidence et l'identité culturelle doivent être mieux pris en compte à côté des facteurs socioéconomiques. Il n'est pas facile de mettre en place des solutions qui puissent se substituer aux réponses faciles des forces politiques régressives. Les réponses doivent être adaptées au mélange spécifique dans lequel les difficultés apparaissent dans certaines situations locales.

9.7. De nouveaux récits pourraient également contribuer à lutter contre le type de désinformation auquel ont participé des campagnes sur les médias sociaux qui visent à saper les valeurs européennes et, partant, à favoriser l'émergence de revendications et d'attitudes séparatistes et nationalistes. Il est important de renforcer le rôle des médias traditionnels (télévision publique, presse indépendante) afin de leur permettre de remplir leur rôle en fournissant des informations objectives. Bien que la Commission ait déjà pris des mesures à cet égard [voir COM(2018) 236], il est vivement recommandé de prendre la mesure de l'urgence de la situation.

9.8. Le CESE appelle à mettre davantage l'accent sur les nouvelles activités économiques qui apparaissent dans les zones rurales, dont bon nombre reposent sur les principes du mutualisme et de l'empathie. Il encourage les actions visant à favoriser un meilleur soutien et une interconnexion accrue de telles initiatives, de sorte à aller au-delà des phases isolées et expérimentales pour se diriger vers des alliances politiques et sociales émancipatrices.

9.9. Le CESE invite l'Union européenne et ses États membres à renforcer les infrastructures au niveau infranational. La suspension de liaisons de transport public, ainsi que la fermeture d'écoles et de services de santé, ont clairement été à l'origine de protestations populistes en Europe. Une assistance financière est nécessaire en ce qui concerne l'amélioration des infrastructures locales, tant matérielles (transports et services publics) qu'immatérielles (réseaux entre différents types de localités, institutions et organisations).

9.10. Le CESE, ses organisations membres et d'autres institutions de l'Union européenne devraient renforcer les capacités des OSC au niveau local et les doter de ressources pour améliorer la portée et la qualité de leurs actions. Il convient d'accorder davantage de soutien aux organisations de la société civile et à leurs réseaux européens afin de former les membres des OSC locales.

Bruxelles, le 11 décembre 2019.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

548^E SESSION PLÉNIÈRE DU CESE, 11.12.2019-12.12.2019

Avis du Comité économique et social européen sur le «Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Rapport sur la politique de concurrence 2018»

[COM(2019) 339 final]

(2020/C 97/08)

Rapporteur: **Gerardo LARGHI**

Consultation	Commission européenne, 15.10.2019
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section	19.11.2019
Adoption en session plénière	11.12.2019
Session plénière n°	548
Résultat du vote	197/0/1
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement le rapport de la Commission européenne sur la politique de concurrence 2018, qui repose sur une approche visant à renforcer le marché unique, le développement économique et les objectifs de politique sociale.

1.2. Comme il l'a déjà souligné dans plusieurs documents, le CESE estime qu'une politique de concurrence efficace et fondée sur des principes est l'un des piliers de l'Union européenne et constitue un instrument indispensable à la réalisation d'un marché intérieur, au sens du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à la lumière des objectifs de développement durable (ODD), de la construction d'une économie sociale de marché et des dispositions du socle des droits sociaux ⁽¹⁾.

1.3. Le CESE et l'Union européenne doivent entretenir sur ce thème un dialogue permanent avec les autres institutions, la société civile et, en particulier, les associations de consommateurs.

⁽¹⁾ Articles 7, 9, 11 et 12 du TFUE.

1.4. Le CESE demande dès lors que l'octroi des aides se fasse toujours dans la plus grande transparence en ce qui concerne la répercussion des coûts sur les consommateurs, et que ces derniers en soient clairement informés dans les factures ⁽²⁾. Le CESE se félicite de l'intention de la Commission de prendre des mesures contre les restrictions verticales et horizontales de la concurrence, en particulier dans le monde du commerce électronique, où les effets d'un comportement anticoncurrentiel se font sentir.

1.5. Il convient d'accorder une attention particulière à l'intelligence artificielle (AI) en ce qui concerne les pratiques de discrimination. Il y a lieu d'adapter la législation de l'Union européenne afin d'interdire la discrimination causée par le profilage du consommateur à l'aide de l'IA.

1.6. Les mégadonnées peuvent être utilisées contre les consommateurs, notamment au détriment de leur bien-être, car en profilant le consommateur, on réduit ses possibilités de libre choix.

1.7. Le CESE plaide pour que les autorités de concurrence disposent de l'expertise, des compétences et des ressources nécessaires afin d'être en mesure d'appliquer une législation spécifique et de résoudre les graves problèmes de concurrence qui nuisent aux consommateurs.

1.8. En ce qui concerne les aides d'État, le CESE se réjouit de constater que le processus de modernisation des contrôles a permis aux autorités de concentrer leur attention sur les dossiers plus importants et plus pertinents, y compris grâce à la plateforme informatique baptisée *Transparency Award Module*.

1.9. Le CESE insiste sur la nécessité de garantir la cohérence entre les politiques environnementales et celles en matière d'aides d'État. Il prend notamment acte du réexamen en cours des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie.

1.10. Le CESE se félicite que ces lignes directrices de la Commission visent à garantir la libre concurrence sur le marché européen de l'énergie au moyen d'appels d'offres neutres sur le plan technologique, indispensables à l'émergence de diverses technologies dans le domaine des énergies renouvelables et à un marché européen de l'énergie résilient et concurrentiel qui garantisse la sécurité de l'approvisionnement. Le CESE invite la Commission et les États membres à adopter une stratégie globale et à long terme, plutôt qu'une approche à court terme basée sur des mesures correctrices qui ne permettent pas de stimuler la croissance et la création d'emplois de manière plus concrète et plus durable. Dans ce contexte, il serait judicieux que la Commission européenne réalise une étude comparative sur les différents plans de soutien à l'industrie manufacturière adoptés récemment aux États-Unis, en Chine et en Corée ⁽³⁾.

1.11. S'agissant de la concurrence avec les entreprises extérieures à l'Union européenne, le CESE demande que l'on garantisse les mêmes règles sociales et environnementales afin d'assurer des conditions de concurrence équitables.

1.12. Le CESE souligne l'importance, en vue de la réalisation d'un marché social libre, d'une politique de concurrence conciliant les objectifs sociaux et économiques des travailleurs et des consommateurs et le maintien d'une structure de production compétitive et efficace.

1.13. Le CESE estime que les dispositions du marché intérieur en matière de droits à la libre circulation (en particulier pour les personnes, mais aussi les services, les biens et les capitaux) constituent les fondements essentiels du droit de l'Union et que le détachement de travailleurs et la libre circulation des services devraient être garantis afin d'éviter toute forme de dumping social.

1.14. Enfin, le CESE ne peut que s'étonner de l'omission, dans le rapport à l'examen, d'une référence à l'impasse dans laquelle se trouvent manifestement les négociations entre le Conseil et le PE sur les actions collectives, à la suite de la proposition concernant une nouvelle donne pour les consommateurs, étant donné que ces actions sont essentielles pour compléter le système de réparation effective des dommages causés aux consommateurs par la violation des mesures antitrust.

⁽²⁾ Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (JO L 158 du 14.6.2019, p. 125).

⁽³⁾ JO C 197 du 8.6.2018, p. 10.

2. Synthèse du rapport sur la politique de concurrence 2018

2.1. Le rapport de 2018 aborde des thèmes tels que l'économie numérique, les services financiers, l'énergie et l'environnement, l'agriculture et l'alimentation, les transports et la fabrication, ainsi que la décentralisation des compétences en matière de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles dans les États membres et une coopération internationale renforcée.

2.2. Les activités quotidiennes de la Commission visant à faire respecter les règles reposent sur les principes de non-discrimination, d'équité, de transparence, de prévisibilité, du droit d'être entendu et de protection de la confidentialité. La «protection du bien-être des consommateurs» est un objectif explicite de l'application du droit de la concurrence de l'Union.

2.3. L'ère numérique comporte de nouveaux défis en matière de droit de la concurrence, tels que l'utilisation de mégadonnées, les algorithmes et l'intelligence artificielle (IA).

2.4. La Commission européenne, dans l'objectif de «rationaliser les procédures dans les affaires de concurrence», a publié des orientations mises à jour destinées aux entreprises concernant le traitement des secrets d'affaires et des autres informations confidentielles au cours des procédures relatives à des pratiques anticoncurrentielles, ainsi que des orientations sur l'utilisation de cercles de confidentialité.

2.5. La Commission, en récompensant la coopération des entreprises dans le cadre de procédures concernant des pratiques anticoncurrentielles, a pu améliorer la pertinence et l'effet de ses décisions grâce à l'accélération des enquêtes.

2.6. La directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil⁽⁴⁾ («directive REC+») permet aux autorités de concurrence des États membres de mettre en œuvre de manière plus efficace les règles de concurrence de l'Union européenne.

2.7. La modernisation de la politique en matière d'aides d'État a permis aux États membres de mettre plus simplement à exécution des mesures destinées à favoriser les investissements, la croissance économique et la création d'emplois. Elle s'est accompagnée d'une mise en œuvre plus rapide des mesures relatives aux aides d'État et a eu une incidence majeure en matière de réduction des coûts pour les aides d'État entraînant moins de distorsions.

2.8. La procédure de transaction de la Commission a permis de mettre au jour plus rapidement les ententes, en libérant des ressources pour d'autres enquêtes, et de réduire les coûts des enquêtes. En outre, les entreprises ont bénéficié de décisions plus rapides.

2.9. Le rapport 2018 met en lumière les décisions prises en 2018 (et les années précédentes) en ce qui concerne les ententes dans le secteur automobile, et mentionne l'ouverture d'une enquête approfondie sur une possible collusion entre constructeurs automobiles en matière de développement technologique de systèmes de réduction des émissions pour voitures particulières.

2.10. Économie numérique

2.10.1. La politique de la concurrence joue un rôle fondamental dans la création d'un marché unique numérique opérationnel. À cet égard, il convient d'empêcher les «géants du web» d'utiliser leur pouvoir de marché pour affaiblir la concurrence, et partant, l'innovation, sur les marchés numériques.

2.10.2. Le maintien du système des prix de revente sur les plateformes de commerce électronique constitue l'une des restrictions de la concurrence les plus répandues dans l'économie numérique. L'on constate dès lors un recours accru aux algorithmes de fixation des prix.

2.11. Les aides d'État à l'appui de l'écologisation de l'économie soutiennent les investissements nécessaires pour assurer la sécurité de l'approvisionnement, tout en décarbonant le système énergétique européen.

⁽⁴⁾ Directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur (JO L 11 du 14.1.2019, p. 3).

2.12. Énergie

2.12.1. Les autorisations d'aides d'État accordées en 2018 dans le secteur des énergies renouvelables ont permis aux États membres d'encourager les énergies durables et de réduire les coûts pour les consommateurs sur le réseau électrique dans son ensemble.

2.12.2. La Commission a estimé que les mesures d'aides d'État contribueront à garantir la sécurité de l'approvisionnement sans entraîner de hausse des prix de l'électricité pour les consommateurs ni entraver les flux d'électricité entre les frontières de l'Union.

2.12.3. L'Union doit augmenter la part des énergies renouvelables dans son bouquet énergétique tout en veillant à la diversification des approvisionnements en gaz, et se doter d'une législation européenne bien ciblée en matière d'énergie.

2.13. Concurrence dans le marché unique

2.13.1. La Commission a interdit le rachat d'Alstom par Siemens. Dans le secteur agroalimentaire, elle a autorisé la fusion entre Bayer et Monsanto, en la subordonnant à la cession de certaines activités. Dans le secteur de l'acier, l'acquisition de la société ILVA par Arcelor Mittal a été approuvée mais subordonnée à la cession de certains actifs. Le projet d'acquisition d'Alstom par Siemens a été bloqué parce qu'il était préjudiciable à la concurrence.

2.14. Secteur financier

2.14.1. La stabilisation générale du secteur a entraîné une diminution du nombre d'interventions du budget public dans les cas d'aides d'État. Toutefois, dans certains États membres, les prêts non performants n'ont toujours pas été éradiqués.

2.15. Garantir des conditions de concurrence équitables dans le domaine de la fiscalité

2.15.1. Il est nécessaire de créer des conditions de concurrence équitables pour que les entreprises puissent exercer une concurrence par les mérites. Ainsi, les États membres ne peuvent octroyer des avantages fiscaux à des entreprises multinationales au détriment des PME.

3. Observations générales

3.1. Le rapport 2018 adopte une approche axée sur le renforcement du marché unique, du développement économique et des objectifs de politique sociale.

3.2. L'économie numérique demandera d'importants investissements — environ 500 milliards d'EUR — au cours des dix prochaines années pour atteindre les objectifs de connectivité. Il est essentiel de mettre en place une politique de concurrence sérieuse, surtout dans les zones rurales et moins urbanisées.

3.3. L'ère numérique comporte de nouveaux défis en matière de droit de la concurrence, tels que l'utilisation des mégadonnées, des algorithmes et de l'intelligence artificielle (IA). Il convient dès lors de veiller à ce que les «géants technologiques» ne se servent pas de leur puissance de marché pour affaiblir leurs concurrents. Les autorités de concurrence devraient disposer de l'expertise, des compétences et des ressources nécessaires pour être en mesure d'appliquer une législation spécifique et de résoudre, avant qu'il ne soit trop tard, les graves problèmes de concurrence qui nuisent aux consommateurs.

3.4. La mise en œuvre devrait également reposer sur une utilisation proactive des outils de collecte d'informations et des enquêtes sectorielles.

3.5. Il conviendrait d'éviter tout retard dans l'application des règles en utilisant de manière proactive la boîte à outils en matière de concurrence (par exemple, des mesures provisoires) dans les cas où il existe un préjudice manifeste pour la concurrence et les consommateurs.

3.6. Il est essentiel de transférer la charge de la preuve aux entreprises qui fusionnent sur les marchés numériques afin qu'elles soient en mesure de prouver que les accords ne fausseront pas la concurrence.

3.7. Il convient d'évaluer avec plus de rigueur si les opérateurs peuvent bloquer l'entrée sur le marché et ainsi restreindre le choix des consommateurs et les flux d'information et manipuler le comportement des utilisateurs.

3.8. Afin d'attirer l'attention sur les problèmes de concurrence soulevés par certaines pratiques, il importerait de fournir des orientations aux entreprises et de les aider à agir dans les limites de la législation.

3.9. L'IA a aujourd'hui une incidence sur les politiques de fixation des prix ou sur leur surveillance, avec des retombées qui ne sont pas sans risque. Les algorithmes permettent aux plateformes de commerce électronique de contrôler et de restreindre la liberté des détaillants dans leurs politiques de prix ainsi que la concurrence au sein de la grande distribution (avec des pratiques déloyales impossibles à maintenir dans le futur).

3.10. Ce même phénomène investit le secteur du tourisme, où les plateformes de vente de produits touristiques sont caractérisées par l'abus de position dominantes. Il existe quatre grands réseaux de vente, qui exercent un pouvoir énorme sur les hôtels, les petits opérateurs et les PME.

3.11. Il convient d'accorder une attention particulière à l'IA en ce qui concerne les pratiques de discrimination. Il y a lieu d'adapter la législation de l'Union européenne afin d'interdire la discrimination causée par le profilage à l'aide de l'IA.

3.12. Le CESE souscrit à la décision de la Commission de considérer les entreprises qui utilisent des algorithmes comme seules responsables des actions en découlent. Les mégadonnées peuvent être utilisées contre les consommateurs, notamment au détriment de leur bien-être, car en profilant le consommateur à l'extrême, on réduit ses possibilités de choix.

3.13. De l'avis du CESE, l'impact des mégadonnées sur la concurrence ne doit pas être négligé et sera de plus en plus important. Une politique excessivement interventionniste pourrait toutefois réduire l'incitation à l'innovation (et donc empêcher l'amélioration des services et la baisse des prix qui pourraient dépendre de l'innovation au niveau de la distribution des produits et des plateformes d'achat).

3.14. Un avantage de mégadonnées sur les concurrents peut permettre aux acteurs de premier plan d'occuper une position dominante sur le marché. Les techniques d'analyse massive (commerce de données, marketing en ligne, reconnaissance des schémas, estimation de la demande, optimisation des prix) peuvent être des pratiques d'exploitation.

3.15. Dans le cadre de la stratégie pour un marché unique numérique, les enquêtes de la Commission ont montré que les restrictions en matière de prix de revente sont de loin les restrictions de concurrence les plus répandues sur les marchés du commerce électronique. En 2018, la Commission a adopté une série de décisions infligeant des amendes à des entreprises pour avoir imposé des restrictions de prix aux détaillants en ligne, contraires aux règles de concurrence de l'Union européenne.

3.16. En matière de fiscalité, le CESE se félicite des mesures mises en place par la Commission en 2018. Dans le même temps, il importe, dans ce domaine également, de veiller à la concurrence loyale entre les différents pays. En particulier, il convient de renforcer la vigilance en ce qui concerne les décisions fiscales anticipées (ou *rulings fiscaux*) et les avantages concurrentiels illicites obtenus au moyen d'accords conclus entre certains pays et les «grands acteurs», qui sont des comportements susceptibles de fausser le libre marché et de causer un préjudice aux PME, ainsi que de créer une concurrence déloyale entre les pays.

3.17. Dans le domaine de l'énergie, le CESE relève que la transparence totale et complète des factures des ménages n'est pas encore garantie dans certains pays. L'absence de transparence réduit la possibilité, pour les consommateurs, de choisir en connaissance de cause, et favorise le *statu quo*, à l'avantage des grands acteurs.

3.18. Agriculture et alimentation. Dans le secteur agroalimentaire, il importe de protéger les productions des appellations d'origine européenne. Le secteur des semences et des pesticides est essentiel pour les agriculteurs et les consommateurs, mais il suscite également des inquiétudes qui vont au-delà de la protection des consommateurs, de la sécurité alimentaire et du respect des normes environnementales et climatiques.

3.19. En ce qui concerne les transports, il est conseillé à la Commission d'examiner si et dans quelle mesure l'exonération de la taxe sur le kérosène pourrait constituer une aide indue aux compagnies aériennes par rapport au transport ferroviaire.

3.20. Afin d'assurer un équilibre entre la liberté du marché et les concentrations, il ne semble pas suffisant de faire référence à la concurrence d'autres grands acteurs mondiaux, en particulier s'ils proviennent de pays fermés à la concurrence d'entreprises étrangères. À cet égard, il est suggéré, plutôt que de procéder à des fusions d'entreprises qui affaiblissent la concurrence, de mettre en place des mesures visant à éliminer les obstacles à l'entrée sur les marchés tiers, des incitations fiscales plus solides en faveur de la R & D, et des accords entre producteurs européens pour coordonner les stratégies d'exportation et d'investissement à l'étranger.

3.21. En tout état de cause, la défense du consommateur doit aller de pair avec des mesures de soutien et de promotion des entreprises innovantes et des PME (au moyen d'instruments qui ne portent pas atteinte à la concurrence dynamique sur le marché), ce qui constitue la meilleure façon de créer des emplois de qualité et de garantir la durabilité dynamique du système productif.

3.22. En ce qui concerne le marché du travail et la protection de la concurrence, le CESE considère que pour garantir une véritable concurrence entre les entreprises sur le marché actuel, il convient aussi de se pencher, entre autres, sur le cadre juridique, qui doit intégrer le respect des droits sociaux fondamentaux et la libre circulation des travailleurs et des services.

3.23. L'objectif est d'empêcher toute forme de «dumping social» (concurrence déloyale sur les salaires et les conditions de travail, qui entraîne une spirale négative) afin de garantir l'égalité de traitement des travailleurs, quels que soient leur lieu de travail et leur provenance, ainsi que la non-discrimination des travailleurs et des entreprises sur les lieux de travail.

3.24. Enfin, le CESE ne peut que s'étonner de constater que pour la première fois, ni le rapport à l'examen ni le document de travail SWD(2019) 297 final qui l'accompagne, contrairement à l'ensemble des rapports de la Commission de ces dernières années, ne contiennent la moindre référence à l'absence de progrès concernant les actions collectives — qui ne sont pas couvertes par la directive 2014/104/UE du Parlement européen et du Conseil ⁽⁵⁾ sur les actions en dommages et intérêts pour les infractions aux règles sur les ententes — en tant que moyen de favoriser une réparation effective des dommages causés aux consommateurs par la violation des mesures antitrust, eu égard en particulier à l'avis du CESE ⁽⁶⁾ sur la proposition de la Commission concernant une nouvelle donne pour les consommateurs ⁽⁷⁾ et à la décision du Conseil d'exclure de la directive adoptée récemment toutes les actions collectives ⁽⁸⁾, pourtant entachée selon le CESE d'une insuffisance manifeste.

4. Observations particulières

4.1. En ce qui concerne la numérisation, le CESE souscrit à la volonté de la Commission d'y accorder la priorité et d'axer son programme relatif à la concurrence pour la période 2021-2027 sur les défis liés aux mégadonnées, aux algorithmes et à l'AI. Le CESE invite la Commission européenne à donner à la suite du rapport d'avril 2019 sur «La politique de concurrence à l'ère numérique», en particulier en ce qui concerne:

4.1.1. les stratégies à mettre en œuvre pour lutter contre toute restriction de la concurrence et du libre marché mise en place par des plateformes numériques, y compris dans les secteurs du commerce et du tourisme;

4.1.2. la connaissance et la transférabilité réelles et complètes des données à caractère personnel des utilisateurs-consommateurs détenues par chaque plateforme;

4.1.3. la lutte contre toute forme d'exclusion des entreprises que certaines plateformes numériques jugent potentiellement dangereuses pour leur position dominante;

4.1.4. la sauvegarde du libre marché en protégeant les petites start-up ayant un potentiel sur le marché et qui, souvent, sont absorbées par les grands acteurs du secteur numérique, qui voient en elles de futures concurrentes dangereuses.

⁽⁵⁾ Directive 2014/104/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 relative à certaines règles régissant les actions en dommages et intérêts en droit national pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence des États membres et de l'Union européenne (JO L 349 du 5.12.2014, p. 1).

⁽⁶⁾ JO C 440 du 6.12.2018, p. 66.

⁽⁷⁾ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux actions représentatives dans le domaine de la protection des intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, COM(2018) 184 final — 2018/0089 (COD).

⁽⁸⁾ Voir le document PE-CONS 83/19 du 18 octobre 2019.

- 4.2. Le CESE est d'avis que les entités ayant, à n'importe quel niveau, confié une mission d'intérêt public à des plateformes numériques devraient également disposer des outils législatifs permettant d'accéder aux algorithmes utilisés par ces plateformes et de les contrôler.
- 4.3. Le CESE suggère à la Commission de renforcer les mesures destinées à surveiller la mise en œuvre des accords de libre-échange et à protéger la liberté d'accès des entreprises européennes aux marchés mondiaux.
- 4.4. À cet égard, il faut garantir une réelle réciprocité sur les marchés publics mondiaux.

Bruxelles, le 11 décembre 2019.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1306/2013 en ce qui concerne la discipline financière à partir de l'exercice 2021 et le règlement (UE) n° 1307/2013 en ce qui concerne la flexibilité entre piliers pour l'année 2020»

[COM(2019) 580 — 2019/0253(COD)]

(2020/C 97/09)

Saisine	Parlement européen, 13.11.2019 Conseil de l'Union européenne, 15.11.2019
Base juridique	Articles 43, paragraphe 2, et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en session plénière	11.12.2019
Session plénière n°	548
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	191/1/1

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 548^e session plénière des 11 et 12 décembre 2019 (séance du 11 décembre 2019), a décidé, par 191 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 11 décembre 2019.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

ISSN 1977-0936 (édition électronique)
ISSN 1725-2431 (édition papier)



Office des publications
de l'Union européenne
L-2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR