

Journal officiel

de l'Union européenne

C 24



Édition
de langue française

Communications et informations

55^e année
28 janvier 2012

Numéro d'information

Sommaire

Page

I Résolutions, recommandations et avis

AVIS

Comité économique et social européen

475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011

2012/C 24/01	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Entrepreneuriat social et entreprise sociale» (avis exploratoire)	1
2012/C 24/02	Avis du Comité économique et social européen sur «L'impact de la crise sur la capacité des entreprises européennes à investir en faveur du climat» (avis exploratoire)	7
2012/C 24/03	Avis du Comité économique et social européen sur «Le traitement et l'exploitation, à des fins économiques et environnementales, des déchets industriels et miniers provenant de l'Union européenne» (avis d'initiative)	11
2012/C 24/04	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Opportunités et défis pour un secteur européen du travail du bois et du mobilier plus compétitif» (avis d'initiative)	18
2012/C 24/05	Avis du Comité économique et social européen sur «Les perspectives d'emploi durable dans le secteur ferroviaire, dans celui du matériel roulant et pour les producteurs d'infrastructures; comment les mutations industrielles influenceront-elles l'emploi et la base de compétences en Europe?» (avis d'initiative)	24
2012/C 24/06	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Renforcer la cohésion et la coordination de l'UE dans le domaine social grâce à la nouvelle clause sociale horizontale selon l'article 9 du TFUE» (avis d'initiative)	29

FR

Prix:
8 EUR

(suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2012/C 24/07	Avis du Comité économique et social européen sur le «Problème des sans-abri» (avis d'initiative)	35
2012/C 24/08	Avis du Comité économique et social européen sur «L'informatique en nuage (<i>cloud computing</i>) en Europe» (avis d'initiative)	40
2012/C 24/09	Avis du Comité économique et social européen sur «Le développement de zones régionales de gestion des stocks halieutiques et de contrôle de la pêche» (avis d'initiative)	48
2012/C 24/10	Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle de la société civile dans l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et l'Inde» (avis d'initiative)	51
2012/C 24/11	Avis du Comité économique et social européen sur «La nouvelle politique extérieure et de sécurité de l'UE et le rôle de la société civile» (avis d'initiative)	56

III Actes préparatoires

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011

2012/C 24/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS)» COM(2011) 121 <i>final</i> — 2011/0058 (CNS)	63
2012/C 24/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité» COM(2011) 169 <i>final</i> — 2011/0092 (CNS) et la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur "Une taxation plus intelligente de l'énergie dans l'UE: proposition de révision de la directive sur la taxation de l'énergie"» COM(2011) 168 <i>final</i>	70
2012/C 24/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil en ce qui concerne l'aide remboursable et l'ingénierie financière» COM(2011) 483 <i>final</i> — 2011/0210 (COD)	78
2012/C 24/15	AVIS du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut conféré par la protection internationale» COM(2011) 319 <i>final</i> — 2009/0165 (COD)	79



I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

475^e SESSION PLÉNIÈRE DES 26 ET 27 OCTOBRE 2011**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Entrepreneuriat social et entreprise sociale» (avis exploratoire)**

(2012/C 24/01)

Rapporteuse: **Ariane RODERT**

Dans son courrier daté du 6 juin 2011, et conformément à l'article 262 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, M. Maroš ŠEFČOVIČ, vice-président de la Commission européenne, a demandé au CESE d'élaborer un avis exploratoire sur le thème:

«L'entrepreneuriat social».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 octobre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 26 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 106 voix pour et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE estime que l'examen des initiatives de promotion de l'entrepreneuriat social doit être guidé par la notion plus vaste d'entreprise sociale, car l'action est nécessaire à tous les stades du cycle de vie de ce type d'entreprise.

1.2 L'entreprise sociale constitue un élément fondamental du modèle social européen. Elle est étroitement liée à la stratégie UE 2020 et apporte une contribution importante à la société. Apporter un soutien à l'entreprise sociale et la promouvoir permettent de tirer le meilleur parti de son potentiel de croissance et de sa capacité à créer une valeur sur le plan social. Le CESE est favorable au lancement, par la Commission, d'un cadre politique et d'un plan d'action visant à promouvoir l'entreprise sociale en Europe et souligne l'importance de leur pleine mise en œuvre aussi bien au niveau de l'UE que des États membres.

1.3 Les définitions de l'entreprise sociale variant d'un pays à l'autre, il convient de la décrire à partir de caractéristiques

communes telles que la poursuite d'une mission sociale, le réinvestissement des profits, la multiplicité des formes juridiques et la participation des parties prenantes.

1.4 Les États membres et les institutions européennes doivent veiller à ce que les entreprises sociales soient intégrées et prises en compte dans les initiatives et les programmes des pouvoirs publics destinés aux entreprises sur un pied d'égalité avec les autres types d'entreprises. La meilleure façon de promouvoir les initiatives d'entreprises sociales transfrontalières est le financement par l'UE de lieux de rencontre européens pour échanger des idées et confronter des modèles.

1.5 Un meilleur accès aux capitaux et à des instruments financiers adaptés sont des priorités pour les entreprises sociales. La Commission devrait répertorier et faire connaître les bonnes pratiques et initiatives d'innovation existant dans les États membres, comme le capital hybride et les formes d'interaction entre les capitaux publics et privés, en s'assurant par ailleurs que le cadre réglementaire européen en vigueur n'entrave pas le développement de nouveaux dispositifs.

1.6 Il est essentiel de prévoir explicitement, dans le cadre de la prochaine période de programmation des Fonds structurels, des programmes visant à démarrer et à développer des entreprises sociales. La Commission devrait fournir des orientations sur la manière d'articuler des instruments financiers de différentes sources et d'en augmenter le rendement.

1.7 La Commission devrait par ailleurs lancer une action pour comparer, à l'échelle de l'UE, les mécanismes de financement public adaptés à l'entreprise sociale. Elle devrait encourager et évaluer la fréquence des marchés dotés d'une perspective sociale et s'attaquer au phénomène de «surenchère réglementaire» en matière de marchés publics. Dans son réexamen de la réglementation applicable aux aides d'État, la Commission devrait envisager d'exempter tous les services sociaux d'intérêt général ou prévoir des exemptions de notification pour tous les services publics de petite échelle et certains services sociaux afin de stimuler davantage la création d'entreprises sociales.

1.8 En raison de la diversité de formes juridiques et de missions sociales spécifiques des entreprises sociales, certains États membres leur offrent des avantages fiscaux. Il conviendrait de réexaminer et de diffuser ces avantages afin d'encourager le développement de règles appropriées.

1.9 La Commission et les États membres devraient encourager l'émergence de programmes de soutien spécifiques pour le développement des entreprises sociales et la prochaine génération d'entrepreneurs sociaux.

1.10 Avec la collaboration des entreprises sociales, la Commission devrait prendre l'initiative d'envisager un système européen commun pour mesurer les résultats sociaux et encourager l'utilisation des systèmes existants. Il conviendrait également d'examiner de manière plus approfondie les initiatives visant à créer un système de rapport plus transparent afin d'accroître la confiance des investisseurs. Le CESE appelle la Commission à lancer une étude sur les labels sociaux existants, dans le but de créer un système commun ou un code de conduite européen.

1.11 L'entreprise sociale doit être reprise dans le champ des programmes de recherche, d'innovation et de développement. Il conviendrait de prendre des initiatives pour rassembler des statistiques sur l'entreprise sociale en Europe et les diffuser. Cette tâche pourrait être confiée à un observatoire de l'entreprise sociale à l'échelon de l'UE.

1.12 Les entreprises sociales sont censées, comme n'importe quel autre employeur, de se soumettre à l'obligation de prévoir des conditions de travail décentes et de respecter les conventions collectives en vigueur, en veillant à leur correcte application.

1.13 Il convient d'accorder à cet égard une attention particulière aux nouveaux États membres afin d'y garantir l'émergence d'entreprises sociales, par l'ouverture de services publics, l'adoption de politiques d'inclusion sociale et la promotion de formes d'entreprises sociales, comme l'économie sociale.

2. Introduction

2.1 La communication de la Commission intitulée «Vers un Acte pour le marché unique», du 27 octobre 2010 ⁽¹⁾, proposait des mesures visant à concrétiser la notion d'«économie sociale de marché hautement compétitive». L'une des mesures proposées était une «initiative d'entreprise sociale». L'on retrouve cette proposition, à titre de mesure clé, dans la version finale de la communication sur «L'acte pour le marché unique» d'avril 2011 ⁽²⁾ et dans l'avis INT/548 ⁽³⁾ élaboré en réponse à la consultation sur l'acte pour le marché unique, où le CESE recommande également de lui accorder la priorité.

2.2 L'Europe est confrontée à des défis qui nécessitent des solutions alliant prospérité économique et bien-être social. En promouvant l'entrepreneuriat social et l'entreprise sociale, en particulier dans ce contexte économique difficile, il sera possible d'exploiter tout à la fois son potentiel pour la croissance, et sa valeur ajoutée en matière sociale. La réalisation de son potentiel requiert un cadre politique global, faisant intervenir un large éventail d'acteurs issus de tous les secteurs de la société (société civile, secteurs privé et public) à tous les niveaux (local, régional, national et européen).

2.3 L'entrepreneuriat social et l'entreprise sociale recouvrent divers concepts incluant différents acteurs et conditions dans les États membres. Le présent avis exploratoire s'intitule «**Entrepreneuriat social et entreprise sociale**», le CESE estimant qu'il convient d'utiliser la formule plus large d'«**entreprise sociale**» (qui inclut l'entrepreneuriat social) tout au long du texte, car l'action est nécessaire à tous les stades du cycle de vie de ce type d'entreprise.

2.4 Cet avis exploratoire vise à identifier les domaines prioritaires en vue de créer un environnement propice à l'entreprise sociale en Europe. Le CESE a abordé ce sujet dans plusieurs avis ⁽⁴⁾ au fil des ans et se réjouit de l'attention que la Commission accorde désormais à l'entreprise sociale. Il est également important de reconnaître le travail considérable effectué depuis plusieurs années par différents acteurs concernés dans ce domaine, dont certains aspects sont pris en considération dans le présent avis ⁽⁵⁾.

3. Observations du CESE

3.1 Définition de l'entreprise sociale

3.1.1 Différentes acceptions de la notion d'entreprise sociale se sont développées à partir de chaque tradition linguistique et culturelle.

⁽¹⁾ COM(2010) 608 final.

⁽²⁾ COM(2011) 206 final.

⁽³⁾ JO C 132 du 03.05.11, p. 47.

⁽⁴⁾ JO C 95 du 30.3.1998 p. 99; JO C 117 du 26.4.2000, p. 52; JO C 112 du 30.4.2004, p. 105, JO C 234 du 22.9.2005, p. 1, JO C 120 du 20.5.2005, p. 10; JO C 318 du 23.12.2009, p. 22; JO C 44 du 16.2.2008, p. 84.

⁽⁵⁾ Réseau EMES (www.emes.net), Ciriec International (www.ciriec.ulg.ac.be), Cecop (www.cecop.coop).

3.1.2 Le CESE a conscience de la nécessité de disposer d'une notion précise afin de pouvoir cibler les efforts, mais il propose, plutôt qu'une définition, une description de l'entreprise sociale fondée sur des caractéristiques communes telles que:

- poursuivre des **objectifs prioritairement sociaux**, et non axés sur le profit, et présenter un caractère d'utilité sociale, servant les intérêts de la société en général ou de ses membres;
- être principalement à but non lucratif, avec des **bénéfices qui, pour l'essentiel, soient réinvestis** et non distribués aux actionnaires ou propriétaires privés;
- se présenter sous **diverses formes juridiques et modèles de fonctionnement**, comme la coopérative, la mutuelle, l'association bénévole, la fondation, l'entreprise à but lucratif ou non lucratif, en combinant souvent plusieurs de ces formules et en changeant parfois, le cas échéant;
- être un acteur économique **producteur de biens et de services** (souvent d'intérêt général), la plupart du temps avec une forte composante d'innovation sociale;
- fonctionner comme une **entité indépendante**, qui réserve une place importante à la **participation** et à la **codécision** (personnels, usagers, membres) ainsi qu'à la **gouvernance** et à la **démocratie** (représentative ou ouverte);
- dans beaucoup de cas, tirer son origine d'une **organisation de la société civile** ou y être associée.

3.1.3 Les entreprises sociales **apportent une contribution importante à la société** et constituent un élément clé du **modèle social européen**. Elles contribuent à la réalisation des objectifs de la stratégie UE2020 grâce à la création d'emplois, au développement de solutions novatrices pour répondre aux besoins de la société, à la génération de cohésion sociale, d'insertion, et de citoyenneté active. Elles jouent un rôle particulier dans la promotion de la participation des femmes, des personnes âgées, des jeunes, des minorités et des migrants. Il importe également de reconnaître que nombre d'entreprises sociales sont des PME, souvent issues de l'économie sociale et actives dans le domaine de l'insertion professionnelle.

3.1.4 Le travail que la Commission effectue actuellement sur les **structures juridiques de l'économie sociale** doit tenir compte de ces caractéristiques, afin de garantir une couverture de toutes les formes d'entreprise sociale. Il conviendrait également que la Commission envisage une **étude sur les nouvelles formes juridiques et initiatives législatives qui sont en train de prendre forme** en matière d'entreprise sociale, dans certains États membres ⁽⁶⁾, afin d'en évaluer l'utilité.

⁽⁶⁾ Royaume-Uni: Community Interest Company (CIC) 2005, Italie: loi 118/2005 et décret 155/2006, Finlande: loi n° 1351/2003, Slovaquie: loi sur l'entrepreneuriat social 2011.

3.2 *Intégration de l'entreprise sociale dans la politique publique concernant l'entreprise*

3.2.1 Les politiques publiques pour le développement et la croissance des entreprises sont liées à de nombreux domaines, tels que la concurrence, le marché intérieur, la finance et l'innovation. Pour faciliter la création d'entreprises et leur fonctionnement, les initiatives des politiques publiques doivent inclure **l'entreprise sociale sur un pied d'égalité avec les autres types d'entreprises**, à l'échelle des États membres comme de l'Europe, tout en reconnaissant leurs caractéristiques spécifiques.

3.2.2 L'entreprise sociale a souvent un ancrage local et pour elle, l'expansion ne présente pas toujours un intérêt manifeste, ni ne constitue une priorité évidente. Plutôt que pratiquer la concurrence ou élargir son modèle, elle préfère souvent d'autres modes d'expansion. Il convient de tenir compte de cette réalité lorsqu'on étudie la question des **entreprises sociales transfrontalières**. L'UE et les États membres devraient financer et appuyer la création de forums, d'échanges de stagiaires, de «stages d'innovation sociale» et de franchises sociales, qui peuvent être une meilleure manière d'inspirer de nouvelles idées et une coopération transfrontalière.

3.3 *Stimuler l'investissement social*

3.3.1 L'une des priorités des entreprises sociales est d'améliorer l'accès au capital de démarrage et de développement. Aujourd'hui, les instruments financiers spécialement conçus pour les entreprises sociales font défaut, malgré le grand intérêt porté à la coopération, tant au sein des institutions financières que des entreprises sociales. Plusieurs instruments financiers novateurs sont en train de prendre forme à l'échelon local et national. La Commission devrait lancer un travail de **collecte et de partage de bonnes pratiques concernant ces initiatives novatrices** et l'expertise existante dans les États membres, afin **d'encourager l'investissement social** pour l'entreprise sociale en Europe. Dans cette démarche, la Commission doit veiller aux éléments évoqués ci-après.

3.3.1.1 Du fait de ses caractéristiques spécifiques et de la diversité de ses formes juridiques, l'entreprise sociale a besoin d'instruments financiers différents de ceux utilisés pour d'autres types d'entreprises. Une sorte de **capital hybride** taillé à sa mesure ⁽⁷⁾ composé de subventions, de fonds propres et de capital d'emprunt est plus adapté aux entreprises sociales tout au long de leur cycle de vie. Le capital hybride combine une part de subvention (subventions publiques, fonds d'origine caritative, donations) à des fonds propres et des instruments de prêt et de partage des risques. Les instruments de financement du capital hybride incluent les subventions récupérables, les prêts non remboursables sous conditions, les subventions convertibles et les accords de partage des revenus. Un capital hybride suppose souvent une coopération étroite entre capitaux publics et privés.

⁽⁷⁾ <http://www.schwabfound.org/pdf/schwabfound/SocialInvestmentManual.pdf>.

3.3.1.2 Il y aurait également lieu d'étudier l'émergence d'**intermédiaires** spécifiquement tournés vers l'entreprise sociale. Ces instances jouent un rôle essentiel pour rapprocher les entreprises sociales et les investisseurs, apporter des informations concernant les capitaux ou apporter des capitaux, ainsi que dispenser des conseils et des aides. Il y a dans ce domaine un certain nombre d'exemples intéressants qui méritent un examen plus approfondi ⁽⁸⁾.

3.3.1.3 Il conviendrait également que la Commission prête attention au développement de différents types d'**investissements sociaux publics** ⁽⁹⁾ et d'autres initiatives dans le secteur financier (banques coopératives ⁽¹⁰⁾, banques éthiques ⁽¹¹⁾, banques commerciales dotées de programmes sociaux ⁽¹²⁾), ainsi que d'autres instruments novateurs, tels que les «Social Impact Bonds» ⁽¹³⁾ (obligations à effet social). Il est particulièrement important de soutenir ces initiatives, dans un contexte d'amenuisement des financements publics.

3.3.2 Il est essentiel que la Commission veille à ce que le **cadre réglementaire européen** (par exemple, les règles en matière d'aides d'État) soutienne plutôt qu'il n'entrave ces nouveaux instruments financiers.

3.3.3 La prochaine période de programmation des **Fonds structurels** se doit de prévoir explicitement des programmes de démarrage et de développement d'entreprises sociales, disponibles sur une période plus longue, afin de leur assurer une aide soutenue durable, au cours de la phase délicate du démarrage. Pour garantir que les Fonds structurels soutiennent l'entreprise sociale, la Commission devrait en outre **fournir des orientations en termes de bonnes pratiques** pour combiner et augmenter le rendement des instruments financiers provenant de différentes sources.

3.4 Moderniser le financement public

3.4.1 Souvent, l'entreprise sociale produit des biens et des services d'intérêt général, dont le financement est assuré en grande partie par des fonds publics. Dans leur application, les cadres juridiques actuels favorisent souvent les grands acteurs privés bien capitalisés. Il conviendrait de créer de nouveaux instruments juridiques et/ou de modifier ceux qui existent déjà, de telle sorte qu'ils soient mieux adaptés aux entreprises sociales. La Commission devrait lancer **une action pour comparer, à l'échelle de l'UE, les mécanismes de financement public** adaptés à l'entrepreneuriat social.

3.4.2 Comme l'a fait remarquer le CESE dans son avis INT/570 ⁽¹⁴⁾, la participation des PME aux marchés publics, y compris les entreprises sociales, doit augmenter. Il est essentiel de garantir **l'égalité d'accès aux marchés publics** pour tous les acteurs. Il conviendrait de simplifier les marchés publics en

simplifiant les procédures administratives. La Commission joue à cet égard un rôle central, par la collecte et la diffusion de modèles d'appels d'offres efficaces et simples à destination des entreprises sociales.

3.4.3 L'avis du CESE sur les marchés publics insiste également sur **l'importance que revêtent, dans les marchés publics, les aspects en rapport avec l'innovation, l'environnement et les questions sociales**. Dans ce domaine, le guide de la Commission «Acheter social» ⁽¹⁵⁾, qui répertorie les moyens de prendre en compte les préoccupations sociales et environnementales dans les appels d'offre, représente un jalon essentiel qu'il conviendrait de mettre davantage en vedette. La Commission se devrait également de prendre des mesures pour stimuler les marchés publics dotés d'une perspective sociale et évaluer leur diffusion.

3.4.4 La Commission doit s'attaquer au phénomène de «**surenchère réglementaire**» auquel certains États membres se livrent en matière de marchés publics, en sensibilisant à l'existence d'alternatives et d'instruments financiers publics plus adaptés et novateurs.

3.4.5 Les réglementations sur les aides d'État représentent souvent un défi pour les entreprises sociales. Dans son avis TEN/455 ⁽¹⁶⁾, le CESE soutient une approche plus diversifiée et proportionnée, prévoyant qu'il convient de prendre en compte non seulement les critères économiques mais également les aspects sociaux, territoriaux et environnementaux et de mesurer l'efficacité du point de vue de la qualité, des résultats et de la durabilité. Le travail en cours pour **simplifier et clarifier** les réglementations régissant les aides d'État doit donc tenir compte de la manière dont une révision de ces règles toucherait l'entreprise sociale. Il importe également de **mettre en valeur les exemptions** à ces règles qui existent déjà ⁽¹⁷⁾.

3.4.6 La Commission devrait, dans la révision qu'elle mène des réglementations régissant les aides d'État, veiller à étendre **les exemptions à tous les services sociaux d'intérêt général**, ou, comme le suggère le Comité dans son avis, prévoir une exemption de notification pour tous les services publics de petite taille et certains services sociaux. Les incertitudes et les charges administratives supplémentaires qui sont liées à l'observation des réglementations sur les aides d'État peuvent dissuader les investisseurs privés et les responsables des marchés publics de contracter avec des entreprises sociales. Les exemptions peuvent favoriser une innovation accrue et la création d'entreprises. Une telle initiative devra cependant absolument garder un mécanisme de prévention de la corruption.

3.4.7 Les entreprises sociales se présentant sous différentes formes juridiques, elles sont souvent soumises à des **règles fiscales et des conditions** différentes. En raison de leurs missions sociales et de la distribution limitée et plafonnée de leurs bénéfices, les entreprises sociales bénéficient, dans certains États membres, de déductions d'impôts et d'autres avantages fiscaux, qu'il convient d'examiner et de diffuser afin d'encourager le développement de règles appropriées pour les entreprises sociales, quelle que soit la forme juridique qu'elles adoptent.

⁽⁸⁾ www.unltd.org.uk; www.commoncapital.org.uk; www.cafonline.org.

⁽⁹⁾ Les principaux acteurs de l'investissement social sont les fonds d'origine caritative offrant du capital-risque, les fonds d'investissements sociaux, les consultants en financement et les bourses éthiques. Pour plus de détails, voir: Investor Perspectives on Social Enterprise Financing: http://217.154.230.218/NR/rdonlyres/1FC8B9A1-6DE2-495F-9284-C3CC1CFB706D/0/BC_RS_InvestorPerspectivesonSocialInvestment_forweb.pdf. Un exemple d'investissement social est le groupe britannique «Big Society Capital» voir: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/big-society-capital>.

⁽¹⁰⁾ www.eurocoopbanks.coop.

⁽¹¹⁾ www.triodos.be.

⁽¹²⁾ Initiative du groupe bancaire Intesa Sanpaolo pour les entreprises sociales; Banca Prossima; www.bancaprossima.com.

⁽¹³⁾ www.socialfinance.org.uk/sib.

⁽¹⁴⁾ JO C 318 du 29.10.2011, p. 113.

⁽¹⁵⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=103&langId=fr&eventsId=173&furtherEvents=yes>

⁽¹⁶⁾ JO C 248 du 25.8.2011, p. 26

⁽¹⁷⁾ Notamment pour l'aide à la formation du personnel, les aides à l'emploi, les actions en faveur des personnes atteintes d'un handicap fonctionnel ainsi que différents types de soutiens de moindre importance.

3.5 Lancer des programmes de développement en faveur de l'entreprise sociale

3.5.1 L'entreprise sociale a besoin d'avoir accès à des **programmes d'aide spécialement élaborés** pour son développement. Les initiatives de création de plates-formes, qui offrent un soutien économique, des lieux de travail et un tutorat, se sont avérées efficaces dans la phase de lancement, tout comme les programmes de formation fournis par les réseaux d'entreprises sociales. Il convient d'accorder une attention particulière aux programmes de préparation à l'investissement. Le développement et le partage de ce type de programme de soutien devrait être encouragé.

3.5.2 Un effort est nécessaire pour soutenir la **prochaine génération d'entrepreneurs sociaux**. Il convient d'encourager l'entrepreneuriat social dans l'apprentissage formel, informel et non formel. L'expérience de formations spécifiques consacrées à l'entreprise sociale ⁽¹⁸⁾ devrait être partagée entre les États membres.

3.5.3 La Commission et les États membres devraient **soutenir les acteurs et les réseaux bien établis de l'entreprise sociale et coopérer avec eux**. Souvent, les entreprises sociales tirent leur origine du secteur associatif ou de l'économie sociale. Ces derniers fournissent un excellent canal pour s'adresser aux entrepreneurs et entreprises sociaux.

3.6 Contribuer à faire connaître et crédibiliser les entreprises sociales

3.6.1 Il convient d'accroître la visibilité des entreprises sociales, et celles-ci doivent être reconnues en tant que secteur essentiel au sein de la société. La Commission devrait envisager de **créer un «label» de l'entreprise sociale** qui accroîtrait leur notoriété et leur reconnaissance et développerait la confiance et la demande à leur égard. Une première étape devrait consister en une étude que la Commission prendrait l'initiative de lancer, en coopération avec des entreprises sociales et qui porterait sur des labels existants et d'autres systèmes qui fonctionnent déjà dans bon nombre d'États membres ⁽¹⁹⁾.

3.6.2 Dans la recherche comme dans l'élaboration des politiques, l'économie est souvent assimilée au profit et à l'entreprise privée. Il conviendrait dès lors de déployer des efforts afin que **l'entreprise sociale** soit intégrée en permanence dans les **programmes de recherche, d'innovation et de développement**.

3.6.3 L'on note une carence de **statistiques globales sur l'entreprise sociale** à l'échelon des États membres et à celui de l'UE. Il serait opportun d'encourager l'utilisation de comptes satellites ⁽²⁰⁾ dans tous les pays de l'UE. En outre, la création d'un «observatoire» de l'entreprise sociale à l'échelon de l'Union européenne, auquel le CESE et ses partenaires nationaux seraient activement associés, en étroite collaboration avec les États membres, aiderait à collecter, confronter et diffuser, d'une manière systématique, les connaissances en la matière.

3.6.4 Il convient de donner plus de visibilité aux avantages de l'entreprise sociale en **mesurant d'autres valeurs que celles de nature purement économique**. Il existe plusieurs instruments de mesure des résultats sociaux ⁽²¹⁾, ainsi que des

méthodes de comptabilité sociale. Malheureusement, leur manie- ment est souvent compliqué pour des intervenants de taille modeste. En coopération avec les entreprises sociales, les chercheurs et les fournisseurs de capitaux, l'UE devrait encourager l'utilisation des systèmes existants mais aussi prendre des initiatives pour créer un système commun ou code de conduite européen plus simple, sur la base des systèmes existants.

3.6.5 **L'amélioration de la confiance et de la fiabilité** en ce qui concerne les entreprises sociales dépend de l'ouverture et de la transparence. Les entreprises sociales dépendent souvent de fonds publics, de donations privées et de cotisations d'adhé- rents. L'utilisation de ces ressources devrait faire l'objet d'une activité de rapport plus transparente, grâce à un **système ouvert de comptes rendus** qui pourrait constituer une méthode commune à l'ensemble de l'UE, afin d'accroître la confiance des investisseurs. Si elles étaient plus transparentes et soumises à un système ouvert de comptes rendus, il serait également possible de lutter contre le risque qu'elles ne deviennent rapidement plus lucratives ou que leurs dirigeants ou les membres de leur conseil d'administration ne s'octroient des indemnités excessives.

3.6.6 Si l'on veut créer les conditions optimales pour l'entre- prise sociale, **la direction et le dialogue continu** entre tous les secteurs de la société sont des conditions nécessaires. Ceci requiert la coopération, sous la direction de la Commission, avec toutes les institutions européennes, les États membres et la société dans son ensemble, en accordant une attention parti- culière aux pouvoirs régionaux, qui sont souvent des inter- venants essentiels. Tout comme le Comité des régions, le CESE peut jouer un rôle capital dans les prochaines étapes de ce dossier, du fait de sa composition, de son expertise et de ses liens étroits avec les États membres.

3.7 Autres observations

3.7.1 Des **volontaires** sont souvent engagés dans les acti- vités des entreprises sociales. Il est important que leur rôle soit clair. La décision du Conseil du 27 novembre 2009 ⁽²²⁾, indique que «les termes “activités de volontariat” font référence à tous les types d'activités (...) qui sont exercées par des personnes de leur plein gré, de leurs propre choix et motivation (...)». Les activités de volontariat ne remplacent pas les emplois professionnels et rémunérés mais constituent une valeur ajoutée pour la société.»

3.7.2 Les entreprises sociales sont tenues, comme n'importe quel autre employeur, de se soumettre à l'obligation de prévoir des **conditions de travail raisonnables** et de respecter toute convention collective en vigueur. Lorsqu'elles appliquent les dispositions de la législation européenne, des lois nationales et/ou des conventions collectives concernant l'information, la consultation et la participation des salariés, les entreprises sociales se doivent de chercher à définir quelle est la manière la plus adéquate et appropriée de garantir que ces droits sont dûment mis en œuvre.

3.7.3 Les entreprises sociales sont nées dans des contextes nationaux hétérogènes. En particulier, le CESE invite la Commis- sion à concentrer son attention sur des aides et initiatives ciblées concernant le **développement de ces entreprises dans les nouveaux États membres**. Il convient d'adopter des initiatives importantes qui apportent des changements aux systèmes de protection sociale, promeuvent des politiques d'inclusion active, créent des acteurs de l'économie sociale ou de l'entreprise sociale, et ouvrent le marché des services publics.

⁽¹⁸⁾ www.sse.org.uk et plusieurs programmes de maîtrise pour entrepre- neurs sociaux (Università di Trento ou Università Bocconi).

⁽¹⁹⁾ www.standardsmap.org/en et www.socialenterprisemark.org.uk

⁽²⁰⁾ http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_91E.pdf

⁽²¹⁾ www.thesroinetwork.org; <http://iris.thegiin.org>; [www.iso.org/iso/ social_responsibility](http://www.iso.org/iso/social_responsibility)

⁽²²⁾ JO L 17 du 22.1.2010, p. 43.

3.7.4 L'UE devrait également œuvrer à promouvoir **l'entreprise sociale à l'extérieur de ses frontières**. Il conviendrait qu'elle diffuse son modèle de l'entreprise sociale, afin de susciter l'émergence de structures analogues dans les pays candidats et à l'échelle internationale.

Bruxelles, le 26 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur «L'impact de la crise sur la capacité des entreprises européennes à investir en faveur du climat» (avis exploratoire)

(2012/C 24/02)

Rapporteur: **M. ZBOŘIL**

Le 30 novembre 2010, la future présidence polonaise de l'Union a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur:

«L'impact de la crise sur la capacité des entreprises européennes à investir en faveur du climat» (avis exploratoire).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 octobre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 27 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 75 voix pour, 3 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 À la fin du mois de novembre 2010, lorsque la future présidence polonaise de l'UE décide de consulter le CESE au sujet de l'impact de la crise sur la capacité des entreprises européennes à investir en faveur du climat, la question vise principalement à étudier les effets du système européen d'échange de quotas d'émissions (*Europe's Emission Trading System*, abrégé en «EU ETS»). Ce système, pilier de la politique européenne en matière de changement climatique, a-t-il fonctionné correctement au cours de la récession économique qui a touché l'UE en 2009 après la crise financière qui a débuté fin 2008?

1.2 Comme le montrent à l'évidence les données de 2009 et 2010 concernant les émissions de gaz à effet de serre et de CO₂, c'est le déclin de l'activité économique en 2009 qui est à l'origine de la réduction des émissions. Aussi, la relance économique qui a eu lieu au cours de 2010 s'est accompagnée d'une reprise des émissions. Ces éléments portent à croire que les indicateurs tarifaires du système européen d'échange de quotas d'émissions ne sont pas des incitants suffisamment forts pour éviter les processus à forte intensité de carbone, ni pour encourager les investissements à long terme dans des technologies davantage respectueuses du climat. Heureusement, le système européen d'échange de quotas d'émissions a été conçu de façon à tenir compte de ces problèmes, et il peut être modifié et révisé afin de fonctionner avec un prix du carbone permettant des réductions tout en compensant les industries les moins capables de s'adapter. Afin d'évoluer vers une économie à faible teneur en carbone, il est nécessaire de procéder à des investissements dans les technologies vertes et économes en ressources, et non de diminuer la production industrielle.

1.3 À l'origine, le système européen d'échange de quotas d'émissions a été conçu afin d'optimiser les coûts du processus destiné à atténuer les émissions et il continue d'être considéré comme le principal instrument de réduction des émissions. Le système nécessite des améliorations urgentes afin que son efficacité et son intégrité environnementale soient rétablies.

1.4 Il apparaît de plus en plus clairement que modifier le système européen d'échange de quotas d'émissions ne peut suffire en soi à garantir la réussite de la mise en œuvre d'une politique en matière de changement climatique qui accélère la transition vers des sources d'énergies à émissions de carbone

faibles ou nulles et soutienne dans le même temps une croissance économique vigoureuse. En revanche, le soutien apporté aux investissements initiaux dans les technologies vertes et économes en ressources dans l'industrie de transformation et dans le secteur de l'énergie en Europe mérite un soutien financier public fort accru. Par exemple, le plan stratégique européen pour les technologies énergétiques (plan SET) et la politique de cohésion de l'UE devraient davantage soutenir le développement et le déploiement technologiques.

1.5 Le CESE recommande donc de fournir les financements nécessaires afin de garantir une avancée technologique pertinente et significative. Les fonds nécessaires devraient provenir des recettes que les États membres tirent des mises aux enchères des quotas d'émissions. En outre, le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission d'harmoniser la fiscalité de l'énergie et du carbone dans l'UE. Le CESE appelle les États membres à consacrer la majorité des recettes supplémentaires provenant de l'imposition du carbone et de l'énergie à des innovations technologiques propres dans l'industrie.

1.6 Les prix de l'énergie ont récemment connu une forte volatilité en raison des révoltes actuellement en cours dans certains pays de l'OPEP. Cette évolution, conjuguée aux conséquences des accidents du réacteur nucléaire japonais de Fukushima, a enclenché un nouveau tournant dans le débat sur les questions énergétiques. Des mesures unilatérales prises récemment par certains États membres et l'intensification des opérations spéculatives sur le marché des matières premières sont susceptibles d'avoir de graves répercussions sur l'évolution du secteur énergétique de l'UE, et il convient de les analyser en profondeur.

1.7 Les modèles d'évaluation d'impact utilisés par la Commission (PRIMES etc.) dans les documents qui accompagnent les documents de travail arrivent à des résultats très optimistes sur le plan macroéconomique, qui divergent des résultats des recherches de l'échelon microéconomique, c'est-à-dire au niveau sectoriel / opérationnel, voire les contredisent. Les évaluations macroéconomiques devraient donc faire l'objet d'une révision, et être rendues compatibles avec une recherche partant du terrain, avant que des conclusions politiques n'en soient tirées.

1.8 Le Comité plaide auprès du Conseil, de la Commission et du Parlement pour qu'ils assurent la pleine mise en œuvre de l'ensemble des objectifs existants pour 2020 en matière de carbone et pour qu'ils envisagent de durcir l'objectif à l'horizon 2020 en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES) en optant pour une réduction de 25 %, sur la base des avancées réalisées dans les négociations de la COP 17 et du développement économique escompté dans l'Union, en tant qu'objectif intermédiaire vers la réduction convenue de 80 à 95 % d'ici 2050. Le Comité considère qu'il est essentiel de maintenir des conditions économiques globalement comparables pour les acteurs mondiaux. Afin qu'un tel arrangement fonctionne, d'autres pays développés devraient fournir en parallèle des efforts comparables et d'autres acteurs clés – pour l'essentiel, les pays émergents – devraient convenir d'objectifs de réduction des émissions volontairement plus élevés dans le cadre d'un accord mondial, juridiquement contraignant et exhaustif sur les règles qui succéderont à l'accord de Kyoto.

1.9 À l'issue des COP 15 et 16, il est plus ou moins clair que les négociations mondiales sur le changement climatique ont changé de cap pour ménager une place bien plus grande à l'approche ascendante. La feuille de route de l'UE vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050 (COM(2011) 112) prend acte de cette réorientation importante qui donne la priorité aux mesures et non plus à la fixation de nouveaux objectifs contraignants. Elle lance un débat avec les États membres pour décider si de nouveaux objectifs doivent ou non être arrêtés. Tant les objectifs imposés d'en haut qu'une politique d'innovation technologique ascendante auront un rôle à jouer. L'UE ne devrait pas passer à côté de cette occasion d'effectuer de réelles avancées, et elle se doit d'établir un exemple positif.

1.10 L'environnement d'après crise pour les investissements diffère considérablement d'un bout à l'autre de l'UE et la situation empire déjà à l'annonce d'une nouvelle aggravation de la crise. Le financement public semble généralement s'amenuiser en raison de la crise actuelle de la dette souveraine qui impose une rigueur budgétaire accrue. Dépendant davantage des financements bancaires que les entreprises de plus grande taille qui ont accès aux marchés de capitaux, les PME seront plus vulnérables à de tels changements.

1.11 On attend encore à ce jour la nouvelle vague, cruciale, d'investissements dans les infrastructures. Les infrastructures d'électricité et de gaz devraient recevoir beaucoup plus d'attention, notamment dans le contexte du marché unique européen de l'énergie; les sources d'énergies renouvelables devraient également être développées à plus vaste échelle. Faute de réseaux entièrement fonctionnels et interconnectés, les possibilités de progresser seront sérieusement amoindries.

2. Introduction, contexte

2.1 La communication de la Commission européenne intitulée «Analyse des options envisageables pour aller au-delà de l'objectif de 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre et évaluation du risque de "fuite de carbone" ⁽¹⁾» expose les différentes options permettant d'atteindre le nouvel objectif de réduction de 30 % dans le cadre du système européen d'échange de quotas d'émissions (dans les secteurs couverts par le système européen d'échange de quotas d'émissions) et dans les autres secteurs (essentiellement les transports, l'environnement bâti et

l'agriculture). La communication de la Commission européenne n'analysant pas l'impact de la crise économique sur la capacité des entreprises européennes à consentir de nouveaux investissements en faveur du climat, la présidence polonaise a proposé que cette question fasse l'objet d'un avis du CESE.

2.2 Il est largement admis que la réduction des émissions de CO₂ ne sera pas une tâche aisée, et qu'il n'y aura pas de solutions rapides compte tenu de la croissance constante de la population et des niveaux élevés de pénurie énergétique dans les pays en développement. Le processus de transition nécessaire pour sortir de la production d'énergie à partir d'énergies fossiles, compte tenu des aspects liés à la sécurité de l'approvisionnement, constitue un autre facteur clé. L'on pourrait opposer que l'accord de Copenhague, comme l'accord de Cancún qui a succédé à celui-ci, abandonnent le concept «d'objectifs légalement contraignants», réduisant la probabilité d'un plafonnement et d'un échange des émissions à l'échelon mondial, en ce qu'ils reculent le délai à 2050 et insistent sur l'importance que revêtent les évolutions technologiques et les processus d'innovation. L'accord de Cancún énumère un certain nombre d'objectifs majeurs, dont les trois objectifs clé suivants:

- définir des objectifs clairs pour réduire dans le temps les émissions de gaz à effet de serre générées par l'homme afin de contenir l'augmentation de la température moyenne de la planète en dessous de deux degrés;
- encourager la participation de tous les pays à la réduction de ces émissions, conformément aux responsabilités et aux capacités respectives de chaque pays en la matière;
- veiller à la transparence internationale des mesures prises par les pays et à ce que l'avancée mondiale vers l'objectif à long terme soit examinée en temps voulu.

2.3 Il existe un large consensus quant au fait qu'il est indispensable au succès d'une politique en matière de changement climatique de fixer un prix du carbone adéquat et généralement admis [William D. NORDHAUS, «Economic issues in a Designing a Global Agreement on Global Warming» (Questions économiques dans la conception d'un accord mondial sur le changement climatique)]. À défaut d'être correctement fixé et admis par tous, le prix du carbone n'aura pas d'effet incitatif. Un cadre réglementaire réaliste est indispensable: les mécanismes incitatifs doivent fonctionner en pratique, si l'on veut garantir l'efficacité des décisions politiques. Le CESE appelle donc la Commission européenne à présenter des options en vue de renforcer le système européen d'échange de quotas d'émissions ainsi que des mesures cohérentes dans les secteurs ne relevant pas de ce système.

2.4 L'on est parvenu dans une certaine mesure (moyennant un coût relativement faible) à réduire les émissions de gaz à effet de serre en améliorant l'efficacité de l'énergie et des carburants, mais la réorientation et le progrès technologiques représentent l'unique solution pour poursuivre une transition progressive de l'ère fossile vers une ère non fossile. Même les mesures d'efficacité requièrent le déploiement à grande échelle des technologies existantes, et le développement de solutions innovantes [McKinsey Global Institute: «The Carbon Productivity Challenge: Curbing Climate Change and Sustaining Economic Growth» (Le défi de la productivité du carbone: freiner le changement climatique et soutenir la croissance économique)].

⁽¹⁾ COM(2010) 265 final.

2.5 Les industries très énergivores ont augmenté leur efficacité énergétique grâce à des efforts constants de réduction des coûts opérationnels. Aucun opérateur ne va émettre du dioxyde de carbone pour la seule et unique raison qu'il dispose d'un quota d'émission gratuit et/ou important. Les conséquences des mesures destinées à améliorer l'efficacité de la consommation individuelle sont moins linéaires, en raison de «l'effet rebond», soit le phénomène psychologique qui conduit les citoyens à considérer les économies réalisées après avoir adopté des mesures réelles d'efficacité énergétique comme une rente qu'ils peuvent utiliser par exemple en augmentant la température du chauffage dans leur habitation. Cet effet peut facilement annihiler les efforts, même les plus audacieux, visant à améliorer l'efficacité.

2.6 Les sources d'énergies renouvelables contribueront certainement au processus de réduction des émissions, même s'il est envisageable que ce soit dans une moindre mesure que ce que l'on croit généralement. Les limites physiques, géographiques et socio-économiques des technologies actuellement disponibles en matière d'énergies renouvelables ne sont parfois pas pleinement prises en compte; les surmonter grâce à l'innovation technologique a des implications financières. L'amélioration de l'efficacité opérationnelle et de la rentabilité des sources actuellement connues d'énergie renouvelable constitue également un enjeu financier qui est reconnu dans certains États membres, mais pas dans d'autres.

2.7 Il convient assurément d'apporter des solutions dans trois domaines, et ce ne pourra être le cas pour aucun d'entre eux de façon satisfaisante avant 2020. Tout d'abord, pour les ressources intermittentes, il faut un réseau intelligent et entièrement intégré couvrant toute l'UE, qui soit doté d'une capacité limitée à intégrer le courant issu des sources d'énergie renouvelables intermittentes (SER) au-delà de la proportion attendue des 35 à 40 %. Toutefois, il convient de noter que la décision prise par l'Allemagne de démanteler rapidement et progressivement son parc nucléaire a grandement stimulé l'action dans ce domaine. Deuxièmement, ce type d'intégration requiert une capacité d'accumulation conséquente. Enfin, une technologie bien au point en matière de capture et de stockage du carbone est indispensable pour une mise en œuvre à grande échelle et à plus long terme si les combustibles fossiles continuent à être largement utilisés en tant que source d'énergie. Avant de résoudre ces trois problèmes cruciaux, on ne saurait se passer du secours des énergies traditionnelles et des émissions qui les accompagnent afin de déployer plus avant les SER existantes.

2.8 Les mesures destinées à améliorer l'efficacité des processus de production d'électricité et de chaleur sont si coûteuses, qu'il est peu probable qu'elles puissent être réalisées dans le climat actuel, dominé par les restrictions budgétaires. C'est pourquoi des inventions révolutionnaires joueront un rôle important à côté de l'amélioration et de l'adoption sur une vaste échelle des technologies SER existantes pour parvenir à la réduction escomptée de 80 à 90 % d'ici à 2050 (Agence internationale de l'énergie, «Perspectives des technologies de l'énergie» 2010).

2.9 De nouvelles améliorations des technologies de fabrication sur le plan de l'efficacité énergétique pourraient aussi jouer un rôle important. Des innovations graduelles aussi bien que radicales sont donc nécessaires dans tout l'éventail des solutions technologiques à faible intensité de carbone. Faute d'innovation et d'améliorations de ce type, il s'avérera impossible de parvenir à un déploiement de l'énergie à faible intensité de carbone au rythme rapide et à l'échelle massive qui sont indispensables pour pouvoir répondre à la demande énergétique mondiale et prévenir les risques potentiellement catastrophiques qui pèsent sur le climat. Il convient de s'attaquer directement et à un stade précoce à cet enjeu crucial de l'innovation.

3. Analyse des données relatives aux émissions de l'UE, impact de la crise

3.1 Le document de la Commission présente un ensemble d'arguments qui, analysés indépendamment les uns des autres, portent à croire qu'atteindre les objectifs ambitieux en matière de réduction des émissions s'avérerait difficile, mais réalisable. Les données empiriques relatives aux émissions de l'UE de ces dernières années doivent s'accompagner du constat que les sources renouvelables d'énergie ont représenté en 2009 quelque 61 % des nouvelles capacités de production d'électricité dans l'UE. En réalité, la variabilité de certaines sources d'énergies renouvelables fait qu'il sera extrêmement difficile de garantir à court terme un approvisionnement sûr en charge de base.

3.2 Les hypothèses de la Commission s'appuient sur des attentes optimistes concernant les résultats de la directive sur les sources d'énergies renouvelables et ceux des plans d'actions de chaque État membre. Qui plus est, l'augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique est considérée comme acquise, même si l'information en provenance des États membres indique que les progrès sont beaucoup plus lents dans certains cas. En ce qui concerne le principal facteur de l'efficacité énergétique s'agissant de la production d'électricité et de chaleur – que l'on peut dénommer «intensité de carbone» – les retards et reports de la mise à niveau des centrales électriques sont susceptibles de devenir un grave problème et d'être à l'origine de pénuries d'énergie. En outre, les analyses de l'AIE montrent que 80 % des émissions du secteur de l'énergie sont, en réalité, figées jusqu'en 2020. Par conséquent, il est également essentiel d'investir pour la prochaine décennie, notamment dans les technologies de capture et de stockage du CO₂, afin de parvenir à un avenir à faible émission de carbone.

3.3 Selon les estimations d'analystes experts, les émissions de gaz à effet de serre ont augmenté de 4 % en 2010 et les installations soumises au système européen d'échanges de quotas d'émissions ont fait état d'une augmentation de 3,2 % pour cette même année. En 2009, les émissions mondiales ont connu une baisse de 1,1 % par rapport à l'année 2008, l'Union européenne (-6,4 %), les États-Unis (-6,5 %) et le Japon (-11,8 % sans échange d'émissions) enregistrant tous une diminution tandis que la Chine indiquait une augmentation de 9,1 % [Richard N. COOPER, université de Harvard, «Europe's Emission Trading System» (Le système européen d'échange de quotas d'émissions), juin 2010; Christian EGENHOFER, CEPS, Bruxelles, «The EU ETS and Climate Policy Towards 2050» (Le système européen d'échange de quotas d'émissions et la politique climatique à l'horizon 2050), janvier 2011]. Il ne fait aucun doute que la chute des émissions constatée entre 2008 et 2009 dans les pays développés est avant tout le fruit de la récession économique. Les premiers résultats pour l'année 2010 confirment que les niveaux d'émissions croissent et décroissent parallèlement au niveau d'activité des entreprises.

3.4 La conclusion la plus troublante qui se dégage d'un examen attentif du système européen d'échange de quotas d'émissions – le plus grand système de plafonnement et d'échange au monde – tient à son incapacité à réduire ostensiblement les émissions de CO₂ ou de gaz à effet de serre. Le montant total des émissions industrielles européennes de CO₂ et de gaz à effet de serre présentait déjà depuis 1990 une tendance modérée à la baisse, et si l'on extrapole cette tendance jusqu'en 2008, il apparaît alors que le système d'échange de quotas d'émissions n'a réduit celles-ci que de 2 % par rapport aux niveaux que l'on aurait atteint en l'absence du système européen. Qui plus est, si l'on tient compte des effets de l'effondrement financier et de la récession de 2008-2009, les données montrent que le système d'échange de quotas d'émissions de l'UE n'a eu en lui-même qu'un effet faible voire inexistant sur les émissions européennes de gaz à effet de serre.

3.5 L'un dans l'autre, il est clair que la chute des émissions enregistrée au dernier trimestre de 2008 et tout au long de l'année 2009, conjuguée à l'augmentation des émissions observée à partir du deuxième trimestre de 2010 doit être attribuée à la survenue (fin 2008) et à la fin (mi-2010) de la crise économique. Il n'y a guère d'éléments indiquant que des modifications du système aient conduit à des réductions des émissions pendant dans cette période.

3.6 Il est aussi important de noter que les secteurs industriels ont d'ores et déjà pris des mesures remarquables et exemplaires: ils ont régulièrement diminué leurs émissions en optant pour des carburants plus efficaces sur le plan des émissions de carbone et pris des mesures efficaces pour améliorer l'efficacité énergétique. Il est possible d'accélérer ce processus pendant la prochaine période d'échange qui court jusqu'en 2020, si de nouvelles percées technologiques sont élaborées et employées dans la quasi totalité des secteurs soumis au système européen d'échange de quotas d'émissions.

3.7 Certains secteurs énergivores, comme par exemple l'acier, la chaux et le ciment, sont proches de leurs limites physiques d'efficacité sur le plan des émissions de carbone, et dans un futur proche, ils ne pourront diminuer davantage les émissions qu'en diminuant la production [«Sustainable Steelmaking» (Produire de l'acier de façon durable), Boston Consulting Group, 2009].

3.8 Il convient de relever que la fuite de carbone est liée aux niveaux spécifiques d'emploi dans les secteurs sujets à ce phénomène. Le niveau d'emploi exact diffère dans les divers États membres, la moyenne européenne se situant, selon les estimations, à 3 %, tandis qu'en Pologne, par exemple, le niveau d'emploi dans ces secteurs à haute intensité énergétique atteint 9,5 %.

3.9 Comme exposé ci-avant au paragraphe 2.4, un développement technologique à grande échelle ainsi que le déploiement de nouvelles technologies constituent les principaux éléments de réduction des gaz à effet de serre. Tous les documents en la matière attirent l'attention sur la question à ce jour non résolue de l'obtention des fonds nécessaires. Si les recettes tirées du système d'échange de quotas d'émissions représentent une source de financement possible, quoique lointaine et peu sûre, par ailleurs il n'y a rien de tangible en vue. Même les programmes actuels de R&D et de déploiement au sein de l'UE sont insuffisants; cela vaut également pour l'initiative du plan SET, y compris les activités de capture et stockage du carbone.

3.10 Conséquence des bouleversements récents et des troubles qui continuent dans plusieurs pays membres de l'OPEP ainsi que de l'accident de la centrale nucléaire de Fukushima, les attitudes envers les négociations mondiales sur le changement climatique ont clairement changé. Ces changements peuvent même représenter une occasion unique de déboucher sur un accord international sérieux. L'UE devrait également prendre acte du récent plan d'innovation des États-Unis, lequel est très ambitieux (La Maison blanche: stratégie

pour l'innovation américaine <http://www.slideshare.net/whitehouse/a-strategy-for-american-innovation>).

3.11 Tous ces indicateurs font ressortir qu'il est nécessaire d'envisager sans délai des changements structurels susceptibles de faciliter et d'accélérer la transition vers une économie fondée sur de nouvelles sources d'énergie sobres en carbone. Quoique certains experts et responsables politiques souhaitent que soit envisagé un abandon progressif du concept de plafonnement et d'échange au profit d'une taxe sur la consommation de carbone, la faisabilité de l'instauration de toute nouvelle forme d'imposition dont les recettes seraient affectées à des investissements pro-climatiques d'un niveau significatif dans l'ensemble de l'UE (et à plus forte raison à l'échelle planétaire) semble loin d'être acquise; cette possibilité devrait faire l'objet d'une enquête approfondie dans le cadre de la préparation aux nouvelles étapes des négociations sur le changement climatique. Le système européen d'échange de quotas d'émissions est donc considéré comme la meilleure option dans l'UE, même s'il nécessitera des réformes radicales et de vaste portée.

3.12 L'environnement d'après crise pour les investissements diffère considérablement d'un bout à l'autre de l'UE et la situation empire déjà à l'annonce d'une nouvelle aggravation de la crise. Le financement public semble généralement s'amenuiser en raison de la crise actuelle de la dette souveraine qui impose une rigueur budgétaire accrue. Dans le secteur privé, la disponibilité des fonds des entreprises est demeurée relativement stable jusqu'à présent, notamment dans les secteurs tournés vers l'exportation. Mais la crise que traverse actuellement le système monétaire européen, la refonte prochaine de la réglementation (Bâle III et Solvabilité II) et un possible assombrissement des perspectives économiques pourraient bien amoindrir rapidement la disponibilité des prêts bancaires. Dépendant davantage des financements bancaires que les entreprises de plus grande taille qui ont accès aux marchés de capitaux, les PME seront plus vulnérables à de tels changements.

3.13 Certaines sources renouvelables particulières ont récemment connu un développement plutôt dynamique. Que cet essor soit sain et durable est une autre question, qui mérite d'être examinée dans le détail à l'échelle de l'UE et dans les États membres. L'incidence financière des tarifs garantis sur les prix de l'énergie est susceptible de conduire à des distorsions à plus long terme. En outre, l'envolée actuelle des SER nécessitera certainement des investissements significatifs en infrastructures de transmission afin de préserver la fiabilité et la sécurité du réseau.

3.14 Cette nouvelle vague, cruciale, d'investissements dans les infrastructures ne s'est pas jusqu'à présent concrétisée dans une mesure suffisante. Les infrastructures d'électricité et de gaz devraient recevoir beaucoup plus d'attention, notamment au vu des récentes décisions de l'Allemagne de sortir progressivement du nucléaire d'ici 2022. Faute de réseaux entièrement fonctionnels et interconnectés, les possibilités de progresser seront sérieusement amoindries.

Bruxelles, le 27 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur «Le traitement et l'exploitation, à des fins économiques et environnementales, des déchets industriels et miniers provenant de l'Union européenne» (avis d'initiative)

(2012/C 24/03)

Rapporteur: **M. FORNEA**

Corapporteur: **M. KOTOWSKI**

Le 20 janvier 2011, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29 paragraphe 2 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème

«Le traitement et l'exploitation, à des fins économiques et environnementales, des déchets industriels et miniers provenant de l'Union européenne».

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 septembre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 26 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 61 voix pour et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le principal but du traitement des déchets industriels et miniers est d'éviter leur mise en décharge. Les défis qui se posent, comme la pollution environnementale, les risques sanitaires et la défiguration des paysages, doivent être considérés de manière responsable et en tant qu'éléments prioritaires. Aucun pays ne peut se permettre aujourd'hui d'ignorer le potentiel de recyclage que présentent les déchets produits après l'utilisation de matières premières primaires. Il n'est plus possible aujourd'hui de se contenter d'abandonner les déchets sans les soumettre à un traitement supplémentaire, pour des raisons d'économie, alors que nous sommes conscients des coûts occasionnés pour l'environnement, la santé humaine et la société.

1.2 Le traitement de ces types de déchets à des fins économiques peut améliorer l'environnement, le paysage, la situation de l'emploi et les conditions sociales des communautés concernées. Éliminer le risque de pollution, tant pour les personnes que pour l'environnement, permettrait d'améliorer les conditions de vie dans les régions concernées, en débouchant sur des situations profitables à tous. C'est la raison pour laquelle la rentabilisation de ces déchets devrait être considérée comme partie intégrante d'une stratégie de développement durable et comme une mesure de compensation pour les communautés locales concernées.

1.3 La société civile, les partenaires sociaux, les professionnels des secteurs de la mine, de la transformation des métaux et de l'énergie, le monde universitaire, les constructeurs de machines-outils, les associations de transporteurs et de commerçants ont un rôle fondamental à jouer pour mieux informer le public et lui faire prendre conscience des avantages environnementaux, économiques et sociaux qu'il y a à traiter le volume colossal de déchets qui ont été produits (ou sont en train de l'être) par l'industrie minière et métallurgique et par les centrales thermiques au charbon.

1.4 Les collectivités territoriales peuvent jouer un rôle central dans cette problématique, en encourageant un dialogue civil ouvert au niveau régional, afin de trouver des solutions pour garantir la protection de l'environnement et le traitement des

déchets et reconstruire un socle pour un développement industriel durable. À cette fin, il est nécessaire de mettre en place un réseau de partenariats publics, privés ou public-privé, afin de partager la responsabilité des investissements futurs ainsi que des infrastructures et de la protection de l'environnement.

1.5 L'Union européenne et les États membres devraient élaborer des instruments innovants et des politiques novatrices pour aborder la problématique des déchets industriels et miniers de la manière la plus efficace et durable possible, sur le fondement de recherches, de statistiques et de données scientifiques. Il est par ailleurs important de parvenir à une meilleure compréhension des obstacles juridiques, politiques, administratifs et sociaux qui entravent actuellement le traitement de ces déchets. Cela devra passer par un processus approprié de consultation des parties prenantes concernées.

1.6 Aussi le CESE souligne-t-il la nécessité de mettre en place des politiques efficaces en matière de déchets industriels et miniers dans le cadre de la stratégie Europe 2020, laquelle, fondée sur une approche globale, articule explicitement la politique industrielle durable avec des processus novateurs, l'efficacité dans l'utilisation des ressources et l'amélioration de l'accès aux matières premières.

1.7 Tout nouveau processus de traitement des déchets d'extraction devrait s'accompagner de la publication d'informations sur les caractéristiques physiques et chimiques des déchets en question, afin que les collectivités et entreprises qui s'approprient éventuellement à engager des activités de retraitement ou à suivre des programmes de protection de l'environnement aient suffisamment de données à leur disposition.

1.8 Les initiatives politiques actuellement engagées pour garantir la sécurité d'approvisionnement en matières premières devrait prévoir un soutien financier accru de l'UE et des États membres à destination de la recherche et du développement de technologies pour le traitement des déchets miniers et industriels et la récupération des minerais et métaux précieux. L'une des priorités devrait être le développement de technologies qui permettent la récupération des matières premières critiques et des matières présentant un risque pour la santé humaine et l'environnement.

1.9 Dans le contexte de la stratégie Europe 2020, la société civile organisée considère qu'il est temps d'évaluer les résultats de la directive 2006/21/CE et est prête à présenter des observations et suggestions pour améliorer l'application de la directive ainsi que promouvoir des initiatives en faveur de la rentabilisation des déchets miniers.

1.10 La proposition visant à améliorer le recyclage et à réduire les déchets produits par l'exploitation minière, les carrières et les industries métallurgiques peut être résumée comme suit:

- modifier le statut juridique des sous-produits, qui seraient considérés comme des coproduits ayant les mêmes propriétés que le produit primaire;
- autoriser explicitement le traitement des sous-produits effectué par un procédé spécifique dans les installations primaires ou dans des systèmes spécialement conçus pour doter les coproduits des caractéristiques requises à leur usage;
- promouvoir la commercialisation des coproduits, en facilitant le transport et l'utilisation;
- incitations fiscales pour les consommateurs qui utilisent les coproduits.

1.11 Les institutions ayant un lien avec l'UE devraient fournir davantage d'informations sur l'incidence des déchets des centrales thermiques sur l'environnement et la santé humaine, ainsi que sur la rentabilisation des produits dérivés de la combustion du charbon. Il faut recourir à des initiatives de R&D pour améliorer les applications dans lesquelles ces produits sont susceptibles d'être utilisés, ainsi que pour les technologies émergentes et pour la gestion et l'élimination des cendres en général.

1.12 Il convient que l'UE mette en place et finance des projets en vue de la réutilisation rentable des sous-produits issus de la combustion du charbon, et contribue ainsi au développement durable en recyclant ces déchets et en évitant qu'ils soient abandonnés dans des décharges, en réduisant ainsi le besoin d'extraire de nouvelles matières premières, et en préservant l'énergie et les ressources hydriques.

1.13 Il convient de réaliser une enquête au niveau européen afin de collecter davantage d'informations sur les cendres volantes, les mâchefers, les scories, le gypse de désulfuration des fumées, les résidus de nettoyage secs et humides, les cendres de combustion en lit fluidisé (FBC). Les centrales électriques au charbon de l'UE devraient être invitées à soumettre volontairement des données pour cette enquête. Il convient par ailleurs de réaliser un inventaire des produits existants et des applications potentielles des produits issus de la combustion du carbone; cette liste serait constamment mise à jour.

2. Vue d'ensemble

2.1 La Stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets, adoptée en 2005 dans le contexte de la mise en œuvre du 6^e programme d'action pour l'environnement, désormais prolongé par une nouvelle communication de la Commission (COM(2011) 13) qui évalue dans quelle mesure les objectifs de la stratégie ont été atteints ou non, propose de nouvelles actions pour renforcer l'application de cette stratégie.

2.2 La question des déchets industriels et miniers constitue une grande préoccupation pour les citoyens européens et la société civile organisée. L'avenir industriel de l'Europe dépendra dans une certaine mesure de la manière dont ce défi sera abordé. À l'heure actuelle, un nombre important de projets industriels courent le risque de rester au point mort en raison de l'opposition des communautés locales et des organisations de la société civile, préoccupées par l'incidence des activités industrielles et minières sur la santé publique et l'environnement.

2.3 Malheureusement, les craintes de la société civile sont bien souvent dues à un manque d'information et de transparence. Il est donc nécessaire de garantir une mise en œuvre complète et correcte des évaluations d'impact environnemental afin de garantir l'exactitude de l'information et la participation de la société civile.

2.4 Les déchets industriels et miniers restent un défi pour un grand nombre d'États membres ayant disposé ou disposant encore de sites industriels et d'installations minières. Ces déchets peuvent constituer aussi bien une menace qu'une opportunité pour les communautés locales. Ils deviennent une menace s'ils sont simplement laissés à l'abandon et si aucune mesure n'est prise pour limiter les risques pour l'environnement, mais ouvrent dans certains cas des possibilités, par exemple lorsqu'un dépôt pourrait permettre de développer des activités de récupération des métaux ou d'autres matières premières secondaires utiles.

2.5 Dans certains cas, les déchets miniers présentent une concentration en métal qui peut être égale, voire supérieure, à celle du minerai. Il en est de même pour les déchets issus de l'industrie de transformation des métaux: les techniques de récupération ont évolué et il est désormais possible de revaloriser les déchets issus d'anciennes activités industrielles, en garantissant que ce secteur ne soit pas préjudiciable à l'environnement.

2.6 Dans de nombreux cas, ce sont les collectivités locales qui doivent faire face au problème des déchets industriels et miniers, car les décharges ou bassins de résidus se trouvent sur leur territoire. C'est donc au niveau local qu'il faut trouver des solutions pour transformer ce «défi» en opportunité, en encourageant l'initiative privée ainsi que les partenariats public-privé ou entre administrations, en vue de créer des parcs industriels qui réutiliseront complètement les déchets, grâce à une combinaison d'approches horizontales et verticales dans l'industrie de transformation, de la construction et de l'infrastructure.

2.7 Le présent avis se concentrera sur trois catégories de déchets présents en quantités importantes en Europe (des milliards de mètres cubes) et pour lesquels les législateurs de l'Union européenne et des États membres ont exprimé un intérêt particulier:

- **les déchets miniers** (ou «déchets d'extraction», tels que définis dans la directive 2006/21/CE) issus des activités d'exploration, d'extraction et de transformation du charbon ou de minerais non énergétiques - des centaines de millions de tonnes de ces déchets provenant de zones minières existantes ou désaffectées ont été stockées ou sont en cours de stockage sans traitement préalable, à proximité plus ou

moins importante de communautés locales ⁽¹⁾. Les installations de gestion de déchets miniers qui sont fermées ou abandonnées peuvent s'avérer très dommageables tant pour l'environnement que pour les communautés locales;

- **les déchets de l'industrie métallurgique**, consistant notamment en scories, boues et poussières. Les déchets issus de la transformation des métaux non-ferreux, par exemple, peuvent comprendre des métaux lourds susceptibles d'avoir un impact négatif sur l'environnement, s'ils ne sont pas traités de manière appropriée;
- **les déchets issus des centrales thermoélectriques**. Les scories et les cendres issues des centrales thermiques représentent une proportion importante des déchets, notamment dans les pays où l'industrie thermique utilise de grandes quantités de charbon de faible qualité.

2.8 Dans tous ces cas, la mauvaise gestion des aires de stockage de déchets peut nuire au cadre de vie des communautés locales et rendre inutilisables de vastes espaces dont elles pourraient sans cela tirer parti au niveau économique, social et environnemental.

3. Cadre politique et juridique pour la promotion du traitement des déchets industriels et miniers

3.1 La stratégie Europe 2020, la politique industrielle de l'UE ⁽²⁾, la stratégie européenne pour une gestion rationnelle des ressources ⁽³⁾, la stratégie européenne sur les matières premières ⁽⁴⁾, la stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets ⁽⁵⁾ et la stratégie européenne sur l'innovation ⁽⁶⁾ encouragent:

- la croissance durable de l'Europe, grâce à une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive;
- des technologies et des modes de production favorisant une utilisation limitée des ressources naturelles et augmentant les investissements dans le patrimoine naturel de l'Union;
- la mise en œuvre intégrale de la hiérarchisation des déchets, fondée en priorité sur leur prévention, suivie, à défaut, de leur traitement pour réutilisation et de leur recyclage, puis de leur valorisation énergétique et, en dernier ressort, de leur élimination;
- une révision de la réglementation afin de soutenir la transition des secteurs tertiaire et secondaire vers une meilleure exploitation des ressources, y compris une plus grande efficacité du recyclage et la promotion de la commercialisation et de l'adoption de technologies génériques essentielles;
- l'investissement dans les industries extractives, en mettant en place des politiques d'aménagement du territoire pour les

minerais qui prévoirait une banque de données géologiques numérique et une méthodologie transparente pour identifier les ressources minérales, tout en encourageant le recyclage et la réduction des déchets;

- un partenariat d'innovation européen afin d'accélérer la recherche, le développement et le déploiement des innovations sur le marché.

3.2 La **première directive européenne sur la gestion des déchets** est en vigueur depuis les années 1970. En 1991, le Catalogue européen des déchets (CED) a été institué par la directive 91/156/CE, laquelle a été suivie de la directive 91/689/CE sur les déchets dangereux. C'est en 2008 qu'est parue la «directive 2008/98/CE» qui présente un intérêt particulier pour le présent avis, dans la mesure où son article 4, paragraphe 1 propose une définition plus précise de la hiérarchie en matière de gestion des déchets: «a) prévention, b) préparation en vue du réemploi; c) recyclage; d) autre valorisation, notamment valorisation énergétique; et e) élimination» ⁽⁷⁾.

3.3 La **directive 2006/12/CE** et la **décision n° 1600/2002/CE** disposent que:

- pour les déchets qui continuent d'être produits, leur niveau de dangerosité devrait être réduit au degré minimal possible de risques;
- il faudrait accorder la priorité à la prévention de la production de déchets et au recyclage;
- il convient de réduire autant que possible la quantité de déchets faisant l'objet d'une élimination et s'assurer que leur mise en décharge se fasse en toute sécurité;
- le site de traitement des déchets destinés à être éliminés doit être le plus proche possible du site de production de ces déchets, dans la mesure où cela n'entraîne pas une diminution de l'efficacité des opérations de traitement des déchets.

3.4 La **directive 2006/21/CE** sur la gestion des déchets issus de l'industrie minière (adoptée en 2006, en vigueur depuis mai 2008 et dont la mise en œuvre sera normalement évaluée en novembre 2012):

- vise à prévenir les effets négatifs potentiels sur la santé publique et l'environnement des déchets de sites miniers existants ou nouvellement exploités;
- prévoit l'obligation pour l'exploitant de définir un plan de gestion des déchets conforme à la hiérarchie des déchets - d'abord connaissance, puis prévention, réutilisation, recyclage et in fine élimination;
- prévoit l'obligation pour les États membres d'établir en 2012 au plus tard un inventaire des installations de gestion fermées et abandonnées qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences graves sur l'environnement et la santé publique ⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ Par exemple, selon le ministère roumain de l'Économie, du Commerce et de l'environnement d'entreprise, il y a en Roumanie 77 décharges de déchets miniers, représentant un volume de 340 millions de mètres cubes et couvrant une superficie de 1 700 ha, et 675 bassins de résidus miniers pour un volume de 3,1 milliards de mètres cubes et une superficie de 9 300 ha.

⁽²⁾ COM(2010) 614.

⁽³⁾ COM(2011) 21.

⁽⁴⁾ COM(2011) 25.

⁽⁵⁾ Dernier rapport COM(2011) 13.

⁽⁶⁾ COM(2010) 546 final.

⁽⁷⁾ Rien, toutefois, n'est prévu concernant la nécessité de «réduire à un minimum les incidences négatives ... des déchets» une fois que ceux-ci ont été acceptés dans une décharge où y sont déjà stockés.

⁽⁸⁾ Pour aider les États membres dans cette tâche, un guide a récemment été publié, qui précise la marche à suivre.

4. Le traitement des déchets miniers

4.1 Les propositions législatives formulées jusqu'à présent demandaient aux États membres de dresser avant mai 2012 un inventaire des sites d'installations fermées et abandonnées de gestion de déchets d'extraction qui sont susceptibles d'avoir des effets nuisibles sur la santé humaine ou l'environnement et de rendre cet inventaire public.

4.2 En 2004, l'étude européenne PECOMines⁽⁹⁾ et le rapport afférent, sous forme d'études de cas, sur l'utilisation des techniques de télédétection⁽¹⁰⁾ ont constitué une évaluation préliminaire d'un certain nombre de sites, après la première vague d'adhésion des pays d'Europe de l'Est. Toutefois, cette étude n'a comporté aucune analyse de la stabilité physique ou chimique des sites en question.

4.3 À l'heure actuelle, il n'existe pas de banque de données à l'échelle européenne sur la localisation et les caractéristiques physiques et chimiques des déchets miniers et autres déchets industriels. Des États membres, par exemple l'Espagne, ont déjà mis en place des plans nationaux de gestion des déchets issus des industries extractives, à partir de données statistiques pertinentes portant sur le nombre et le volume des décharges, digues et bassins de rétention enregistrés, qu'ils soient désaffectés ou encore en service⁽¹¹⁾.

4.4 Certains États membres ont développé et mis en œuvre des méthodes d'évaluation de la sécurité des anciens bassins de résidus et décharges, et définis les actions prioritaires requises pour prévenir des épisodes de pollution majeurs (cf. par exemple le ministère de l'Environnement de Slovaquie). Toutefois, aucune évaluation complète n'a été réalisée concernant la viabilité économique que pourrait avoir actuellement le retraitement des déchets miniers. Cette viabilité dépend dans une large mesure du prix sur le marché des minerais concernés. De telles évaluations devraient être assumées par les États membres, afin d'identifier les situations pouvant s'avérer rentables pour tous.

4.5 La question de l'accès à ces décharges et bassins de résidus relève des politiques nationales en matière de planification des ressources minérales ou d'aménagement du territoire, lesquelles sont soumises au principe de subsidiarité et doivent être gérées individuellement par chaque État membre, dans le respect de la législation européenne sur les études d'impact, les déchets miniers et les ressources hydriques.

4.6 La stratégie européenne des matières premières propose de réaliser une analyse à long terme de la demande en minerais, en vue de disposer d'une base pour déterminer les priorités économiques du retraitement des anciens bassins de résidus et installations de gestion de déchets.

4.7 Le réaménagement des installations de gestion de déchets et des bassins de résidus, assorti ou non d'incitations financières,

est susceptible de créer des emplois et d'améliorer l'environnement et les conditions sociales et conditions de vie des communautés concernées, notamment par l'embellissement des paysages et la disparition des risques de pollution.

4.8 Le traitement des installations de gestion de déchets de mines fermées ou abandonnées devrait obéir à un certain nombre de principes:

- Le traitement des installations de gestion de déchets de mines fermées ou abandonnées qui présentent un risque pour la sécurité et la santé ou sont susceptibles de polluer l'environnement et peuvent avoir une valeur marchande dans la conjoncture économique actuelle devrait être prioritaire, et faire l'objet d'autorisations délivrées rapidement mais avec discernement; les questions de responsabilités liées à de précédents exploitants devraient être résolues afin d'encourager les investissements⁽¹²⁾.
- Le traitement des installations de gestion de déchets de mines fermées ou abandonnées qui présentent un risque pour la sécurité et la santé ou sont susceptibles de polluer l'environnement, mais n'ont aucune valeur économique, pourrait dépendre de financements publics⁽¹³⁾.
- Le retraitement des installations de gestion de déchets de mines fermées ou abandonnées qui ne présentent aucun risque pour la sécurité et la santé et ne sont pas susceptibles de polluer l'environnement, mais ont une valeur marchande, devrait être rendu possible, et les questions de responsabilités liées à de précédents exploitants devraient être résolues afin d'encourager les investissements.

4.9 L'on dispose en partie de **technologies** permettant le retraitement et la réhabilitation des anciens dépôts de déchets surchargés, mais il faudrait mener de nouvelles recherches en la matière. Le partenariat d'innovation européen sur les matières premières pourrait servir de tremplin à la recherche dans ce domaine et éventuellement fournir des financements en vue d'un projet pilote. Ces connaissances spécialisées pourraient atteindre un rang mondial et être utilisées tant en Europe que dans le monde (cf. par exemple les technologies appliquées en Allemagne de l'Est après la réunification). La recherche consacrée aux nouvelles technologies et techniques pourrait potentiellement devenir un domaine d'excellence pour l'industrie européenne.

4.10 Le document sur les «meilleures techniques disponibles» (BAT, *Best Available Techniques*) concernant la gestion des déchets issus de l'industrie minière n'évoque que brièvement la possibilité d'utiliser ces techniques pour le tri des déchets, afin de permettre ultérieurement un meilleur retraitement des bassins de résidus et autres déchets.

4.11 **Les Fonds structurels européens** jouent un rôle essentiel et concourent déjà substantiellement aux investissements dans la recherche et l'innovation. L'Union a prévu d'allouer 86 milliards d'euros à la coopération au cours de la période de financement actuelle (2007-13). Une grande partie de ces fonds n'a pas été dépensée et il serait plus efficace de l'utiliser pour l'innovation et pour réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020.

⁽⁹⁾ G. Jordan and M. D. Alessandro: *Mining, Mining Waste and Related Environmental Issues: Problems and Solutions in Central and Eastern European Candidate Countries* («L'industrie minière, les déchets miniers et les questions environnementales afférentes: problèmes et solutions dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale»), PECOMINES, JRC 2004 (EUR 20 868 EN).

⁽¹⁰⁾ A.M. Vijdea, S. Sommer, W. Mehl: *Use of Remote Sensing for Mapping and Evaluation of Mining Waste Anomalies at National to Multi-Country Scale* («Utilisation de la télédétection pour la cartographie et l'évaluation des anomalies ayant trait aux déchets miniers, à l'échelle nationale et internationale»), PECOMINES, JRC 2004 (EUR 21 885 EN).

⁽¹¹⁾ Le «Plan Nacional de Residuos de Industrias Extractivas 2007-2015», qui révèle que l'Espagne a sur son territoire 988 bassins ou digues de résidus miniers pour un volume total de 325 878 800 m³, et que le volume total de déchets miniers produits entre 1983 et 1989 s'élevait à environ 1 375 673 315 m³, dont 47,2 % sont des déchets abandonnés.

⁽¹²⁾ Concernant les manières de résoudre les questions de responsabilités, l'initiative «Bon Samaritain» (*Good Samaritan Initiative*) de l'Agence américaine pour la protection de l'environnement (US EPA) constitue un modèle intéressant.

⁽¹³⁾ Cela ne devrait s'appliquer que dans les cas de sites abandonnés, où il n'est possible de remonter à aucun exploitant.

4.12 Les Fonds structurels européens ont déjà été utilisés occasionnellement par le passé, dans des cas où le développement de nouvelles infrastructures régionales pouvait être combiné avec l'assainissement et la reconversion d'anciennes régions industrielles ou minières. Les initiatives les plus réussies sont celles qui associent le retraitement d'anciens bassins de résidus ou décharges avec une nouvelle mine, ce qui, dans la plupart des cas, améliore la viabilité économique en raison d'économies d'échelle.

4.13 Jusqu'à présent, seuls de faibles montants des fonds européens ont été dépensés pour le traitement et l'exploitation, à des fins économiques et environnementales, de dépôts de déchets miniers dans l'UE. Toutefois, certains projets et initiatives tels que la Plateforme technologique européenne sur les ressources minérales durables, le projet européen ProMine et l'initiative EuroGeoSource reçoivent un soutien financier de la Commission européenne, et apporteront normalement une contribution en matière de technologies innovantes, de connaissances sur les minerais, et pour la base de données sur les déchets miniers.

5. Déchets métallurgiques. Le concept de déchets industriels. Défis pour l'environnement. Potentiel économique et social

5.1 Le concept de rejets industriels n'a pas beaucoup évolué au fil du temps: la philosophie suivant laquelle «ce qui n'est pas un produit est un déchet» est restée la même. Toutefois, sous l'impulsion des récentes politiques de l'environnement («zéro déchets») et des problèmes économiques liés à la pénurie de matières premières, il se pourrait qu'il soit nécessaire de modifier considérablement le concept de «produit» issu de l'activité industrielle.

5.2 Aujourd'hui, des activités industrielles complexes cherchent à obtenir plusieurs «coproduits», plutôt que de fabriquer un produit unique⁽¹⁴⁾. Par exemple, les scories de hauts-fourneaux sont désormais utilisées dans la production du ciment: elles constituent un composant important de nombreux mélanges de ciment⁽¹⁵⁾.

5.3 Selon la législation européenne en vigueur, un processus de production doit aboutir, en plus du produit proprement dit, seulement à des sous-produits, et non à des coproduits. Cela signifie qu'un sous-produit, s'il n'est pas obtenu au cours du cycle principal de production, est considéré comme un rejet susceptible d'être réutilisé et soumis à toutes les réglementations sur les déchets.

5.4 En pratique, ce n'est pas un problème de définition du terme (sous-produits et coproduits pouvant être considérés comme équivalents). Le problème concerne les limitations que la réglementation impose désormais aux sous-produits. Selon l'article 5 de la directive 2008/98/CE, un sous-produit doit remplir les quatre conditions suivantes: «a) l'utilisation ultérieure de la substance ou de l'objet est certaine; b) la substance ou l'objet peut être utilisé directement sans traitement supplémentaire autre que les pratiques industrielles courantes; c) la substance ou l'objet est produit en faisant partie intégrante d'un processus de production; et d) l'utilisation ultérieure est légale, c'est-à-dire que la substance ou l'objet répond à toutes les prescriptions pertinentes relatives au produit, à

l'environnement et à la protection de la santé prévues pour l'utilisation spécifique et n'aura pas d'incidences globales nocives pour l'environnement ou la santé humaine.»

5.5 Les déchets issus de l'industrie métallurgiques déposés dans des décharges sont susceptibles de contenir des substances nocives diverses, notamment des métaux lourds, y compris sous la forme de composés, lesquelles n'ont aucune utilité dans la réalisation du «produit». De plus, ces substances⁽¹⁶⁾, si elles sont mises en décharge, nécessitent souvent un traitement préliminaire, conformément à la directive 2006/12/CE.

5.6 Considérer un produit secondaire comme un coproduit permet que son traitement et/ou son processus de production soit effectué dans l'usine principale (comme c'est le cas actuellement) ou dans des installations spéciales conçues pour transformer le coproduit en nouveau produit qui pourra être lancé sur le marché sans autre restriction que celle d'être déclaré comme coproduit. Actuellement, cela n'est possible que pour des entreprises et des installations autorisées à traiter les déchets conformément à la directive 2006/12/CE.

5.7 Le principal avantage pour l'environnement est que cela réduit les dommages pour les sols et le paysage. Par exemple, l'on peut estimer que 1 million de tonnes de scories d'aciéries nécessite environ 900 000 m³ de volume de décharge; cela permettrait donc d'économiser un volume équivalent d'enfouissement inerte pour les agrégats⁽¹⁷⁾. Le deuxième avantage est celui de la réduction des émissions (poussières et lixiviation des métaux) dans l'environnement, une fois que les scories ont été rendues inertes pour être réutilisées.

5.8 D'un point de vue économique et social, les activités liées au traitement et au recyclage des déchets de l'industrie métallurgique sont des activités novatrices qui nécessitent, en plus de la main-d'œuvre directe, des mesures de R&D afin de limiter l'incidence environnementale et de réduire les coûts. À cet égard, une intéressante étude a été menée au Royaume-Uni en 2010, qui a permis d'identifier les compétences nécessaires aux exploitants pour la collecte, la gestion et le traitement des déchets municipaux et industriels⁽¹⁸⁾.

6. Les déchets issus des centrales thermoélectriques. Rentabilisation des produits issus de la combustion du charbon

6.1 Le charbon constitue une ressource importante, dispensée par la nature en grandes quantités. En 2008, la production mondiale de charbon s'élevait à 579 millions de tonnes pour la houille et 965 millions de tonnes pour le lignite⁽¹⁹⁾. Le charbon fournit 27 % des besoins mondiaux en énergie primaire et 41 % de l'électricité mondiale. L'importance que revêt le charbon dans la production mondiale d'électricité

⁽¹⁴⁾ En fait, ce concept ne représente rien de nouveau. Il s'agit de l'adaptation au secteur industriel d'un concept utilisé communément dans l'agriculture, où les déchets organiques sont réutilisés comme engrais pour les sols ou comme combustibles.

⁽¹⁵⁾ La norme européenne du ciment EN 197-1 établit en fait une liste de composants où apparaissent neuf types de ciment. La «scorie de hauts-fourneaux» est utilisée dans des proportions variant entre 6 et 95 % du poids.

⁽¹⁶⁾ Par exemple, les poussières de fours à arc (qui selon les estimations représentent pour la production d'acier au carbone de l'UE 27 plus de 1,2 million de tonnes) contiennent du fer (10 à 40 %), mais aussi du zinc (21 à 40 %), du plomb (jusqu'à 10 %) et du cadmium + cuivre (jusqu'à 0,7 %). Les scories (selon les estimations, celles provenant de gaz d'aciérie à l'oxygène et de fours à arc représentent 27 millions de tonnes pour l'UE 27) peuvent contenir des particules d'acier (jusqu'à 10 %), ainsi que des oxydes de fer (10 à 30 %), de manganèse (3 à 9 %), et de chrome (1 à 5 %).

⁽¹⁷⁾ L'on estime que les 27 millions de tonnes de déchets produits chaque année dans l'UE 27 correspondent en volume approximativement à une pile de 20 m de haut occupant le double de la surface d'une ville comme Milan.

⁽¹⁸⁾ <http://www.viridor.co.uk/news/recycling-waste-industry-labour-market-investigation-published/>.

⁽¹⁹⁾ Rapport de l'Agence internationale de l'énergie, 2008.

est appelée à se maintenir: on estime que le charbon fournira 44 % de l'électricité mondiale en 2030. Au rythme actuel de production, les réserves prouvées de charbon devraient durer 119 ans ⁽²⁰⁾.

6.2 La combustion du charbon utilisé pour produire de l'électricité et de la chaleur génère des quantités colossales de déchets, qui représentent une préoccupation et un défi pour les populations des zones où ces déchets sont produits et mis en décharge, tant dans l'UE que dans le reste du monde. Des entreprises et instituts de recherche de pays tels que les États-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont depuis 1945 identifié quels avantages pouvaient être tirés de ces déchets, qui ont été classés en tant que «produits dérivés de la combustion du charbon». Ces produits sont principalement: les cendres volantes, le mâchefer, les scories, les cendres de combustion en lit fluidisé (FBC), les produits d'absorption semi-secs, le gypse de désulfuration des fumées.

6.3 L'association américaine des cendres de charbon (ACAA - American Coal Ash Association) a été créée aux États-Unis en 1968 en tant qu'organisation commerciale visant à réutiliser les déchets des centrales thermiques au charbon. La mission de l'association était de faire progresser la gestion et l'utilisation des produits issus de la combustion du charbon, en veillant à ce qu'elle soit responsable d'un point de vue environnemental, techniquement solide, compétitive sur le plan commercial et profitable aux communautés locales ⁽²¹⁾.

6.4 L'ACAA a calculé que la production de produits issus de la combustion du charbon est passée d'environ 25 millions de tonnes en 1966 à environ 135 millions de tonnes en 2008, et que la valorisation de ces déchets est passée sur la même période de 5 millions de tonnes à environ 55 millions de tonnes.

6.5 En 2007, l'Association européenne des produits de la combustion du charbon (ECOA) ⁽²²⁾ estimait la production totale de produits issus de la combustion du charbon dans l'UE à plus de 100 millions de tonnes par an pour l'UE 27 et à 65 millions de tonnes pour l'UE 15, correspondant à la répartition suivante entre les divers produits: 68,3 % pour les cendres volantes, 17,7 % pour le gypse de désulfuration des fumées, 9,4 % pour le mâchefer, 2,4 % pour les scories, 1,5 % pour les cendres issues de combustion en lit fluidisé (FBC), et 0,7 % pour les produits d'absorption semi-secs.

6.6 Au niveau international comme en Europe, les utilisateurs potentiels des produits issus de la combustion du charbon ne sont pas correctement informés des propriétés de ces nouveaux matériaux et produits et des avantages qu'il y a à les utiliser. À ce jour, c'est l'industrie américaine qui est la plus grande productrice et consommatrice de produits issus de la combustion du charbon, suivie par quelques pays européens

(Allemagne et Royaume-Uni notamment). La situation est en train de changer, des pays tels que la Chine et l'Inde sont appelés à devenir les premiers producteurs et consommateurs de produits issus de la combustion du charbon ⁽²³⁾.

6.7 Avantages environnementaux résultant de la rentabilisation des déchets issus de centrales thermiques au charbon:

- amélioration de la qualité de l'environnement à proximité des centrales thermiques au charbon;
- économie de ressources naturelles;
- réduction de la demande en énergie et des émissions de gaz à effet de serre;
- réduction de l'espace utilisé pour les décharges.

6.8 Applications existantes pour les produits issus de la combustion du charbon

- Production de ciment et de béton. Les cendres volantes sont utilisées comme liant pour le béton ⁽²⁴⁾
- Solidification et stabilisation des déchets dangereux
- Utilisation du mâchefer dans les mélanges d'asphalte destinés à la construction routière
- Utilisation du gypse de désulfuration des fumées dans l'agriculture
- Extraction des cénosphères ou métaux. Les cénosphères peuvent être utilisées pour le béton léger, les matériaux de structure, la synthèse de matériaux composites ultralégers. Applications dans le secteur automobile, l'aviation, les pneumatiques, les peintures et revêtements, les revêtements de sol, le câblage, la tuyauterie, la construction et les appareils électroménagers
- Protection des sols et renflouement des mines abandonnées
- Le mâchefer est utilisé dans la production de briques et de briques en argile. Les briques au mâchefer n'ont pas besoin de séchage et peuvent comprendre un fort pourcentage de matériaux recyclés
- Récupération du germanium dans les cendres volantes de charbon
- Élaboration de nouveaux types de peinture et autres applications environnementales. Les peintures fabriquées à partir de produits issus de la combustion du charbon résistent à l'eau, aux acides et aux solvants organiques
- Produits de substitution au bois de construction
- Utilisation des cendres volantes dans le traitement des eaux usées, pour des métaux lourds comme le Cd ou le Ni
- Recherche destinée à transformer les cendres volantes toxiques en mousses métalliques pour les automobiles.

⁽²⁰⁾ World Coal Association (Association charbonnière mondiale).

⁽²¹⁾ Selon le site Internet de l'ACAA, l'association s'occupe également de recherche, publie des rapports, des enquêtes, des documents techniques, et fait des expertises en matière de recyclage des cendres de charbon, de scories, ou de résidus issus de la désulfuration des gaz. Le Japon présente une organisation similaire: le Centre pour l'utilisation des cendres de charbon (Centre for Coal Ash Utilisation).

⁽²²⁾ L'ECOA a été fondée en 1990 et représente aujourd'hui plus de 86 % de la production de produits issus de la combustion du charbon dans l'UE 27.

⁽²³⁾ Par exemple, il est estimé que la demande en énergie de l'Inde sera d'environ 260 000 MW en 2020, dont environ 70 % seront produits à partir du charbon. Les centrales thermiques au charbon produiront alors 273 millions de tonnes de produits issus de la combustion du charbon.

⁽²⁴⁾ Selon l'ACAA, plus la moitié du béton produit aux États-Unis est mélangé avec des cendres volantes.

6.9 En Europe, des volumes énormes de cendres volantes sont mis en décharge ou utilisés pour des applications à faible valeur, avec de rares exceptions (les Pays-Bas et l'Allemagne, par exemple). Cet état de fait est dû à la qualité des cendres dans l'UE, qui n'est pas toujours adaptée à des applications de haute valeur, mais aussi à un manque d'information et de publicité sur les avantages qu'il y aurait à utiliser les produits issus de la combustion du charbon dans différentes applications. À l'avenir, la qualité des cendres volantes devrait s'améliorer, en raison des nouvelles exigences environnementales que doivent respecter les centrales thermiques au charbon et des efforts que fournira l'industrie pour utiliser le charbon avec efficacité et dans le respect de l'environnement.

6.10 Il convient de mener davantage d'études et de recherches pour comprendre les facteurs qui influencent l'utilisation des produits issus de la combustion du charbon. L'utilisation intelligente de ces produits devrait constituer un objectif à atteindre, en recourant à cette fin à des solutions novatrices

sur le plan économique, de la gestion et de la logistique; il faudrait en outre disposer d'un système de classification des cendres volantes fondé sur des performances et de programmes de R&D destinés à améliorer le processus de transformation des produits issus de la combustion du charbon en matériaux innovants, et à améliorer les connaissances actuelles concernant la composition, la morphologie et la structure des cénosphères de cendres volantes.

6.11 Le fait que les produits issus de la combustion du charbon soient juridiquement classés en tant que déchets est un obstacle qui décourage la rentabilisation des déchets provenant de centrales thermiques au charbon. La classification existante consiste en une liste harmonisée de déchets, laquelle peut être révisée en fonction des nouvelles connaissances et des résultats de recherche. Les produits issus de la combustion du charbon qui ne sont pas soumis à la législation sur les déchets peuvent alors être soumis au règlement REACH.

Bruxelles, le 26 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Opportunités et défis pour un secteur européen du travail du bois et du mobilier plus compétitif» (avis d'initiative)

(2012/C 24/04)

Rapporteur: **M. ZBOŘIL**

Corapporteur: **M. PESCI**

Le 20 janvier 2011, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Opportunités et défis pour un secteur européen du travail du bois et du mobilier plus compétitif»

(avis d'initiative).

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 septembre 2011 (rapporteur: M. ZBOŘIL; corapporteur: M. PESCI).

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 26 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 120 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le secteur européen du travail du bois et du mobilier, tout comme celui du papier et de la pâte à papier, utilise principalement une matière première naturelle et renouvelable: le bois. Ce secteur joue un rôle essentiel dans le développement d'une économie verte. Le CESE a constaté qu'il existe malheureusement, à l'heure actuelle, des incohérences majeures entre certains pans de diverses politiques et initiatives européennes. Ces incohérences ont une grave incidence sur la compétitivité et la rentabilité de la filière bois.

1.2 La filière est confrontée à la concurrence accrue, pour le bois, du secteur des énergies renouvelables, en raison des subventions et autres mesures visant à promouvoir l'utilisation de la biomasse (le bois est un des principaux combustibles utilisés pour produire l'énergie verte). Elle se heurte également à des difficultés relatives aux investissements, à la recherche, à la formation, aux moyens d'attirer les jeunes travailleurs et aux restrictions administratives en matière de marchés publics. Par ailleurs, le secteur du mobilier est confronté à la flambée des prix des matières premières telles que le cuir, le plastique, les fibres naturelles et les dérivés du pétrole.

1.3 Le CESE appelle les institutions de l'UE et des États membres à s'engager fermement à adapter et à développer un cadre législatif qui contribue à renforcer la compétitivité du secteur et à améliorer l'accès à cette matière première pour le secteur du travail du bois et du mobilier, ainsi que pour l'industrie du papier et de la pâte à papier. Le CESE rappelle la nécessité de mener une étude détaillée sur les problèmes liés à l'approvisionnement en matières premières ligneuses de la filière bois et du secteur des énergies renouvelables (biomasse).

1.3.1 Le CESE encourage la Commission à coopérer avec l'industrie forestière et la filière bois afin de proposer des mesures spécifiques appropriées pour résoudre ces problèmes. Pour faciliter cette coopération, le Comité suggère de mettre en place un groupe d'experts interinstitutionnel, neutre et informel

– associant notamment des acteurs du secteur – sur le «bois en tant que matière première durable». De toute évidence, la CCMI souhaiterait faire partie de cette entité.

1.4 L'étude européenne «EUwood»⁽¹⁾ montre que la consommation du bois pour la production d'énergie devrait passer de 346 millions de mètres cubes solides en 2010 (3,1 exajoules) à 573 millions de mètres cubes en 2020 (5 exajoules) et pourrait atteindre 752 millions de mètres cubes en 2030 (6,6 exajoules). Ces résultats se fondent sur l'hypothèse que la part du bois dans l'énergie produite à partir de sources renouvelables va diminuer, passant de 50 % en 2008 à 40 % en 2020. On s'attend à un déficit de 200 millions de m³ de bois d'ici 2025 et de 300 millions de m³ d'ici 2030.

1.5 Le CESE plaide pour que le bois, en tant que matière première essentielle, soit inclus dans le partenariat européen pour l'innovation relatif aux matières premières, conformément aux recommandations formulées dans la communication de la Commission européenne sur les matières premières. Dans ce contexte, l'on pourrait explorer tout particulièrement les possibilités de réutilisation et de recyclage.

1.6 Les politiques forestières de l'UE devraient soutenir une gestion active des forêts; le CESE suggère notamment que la Commission européenne encourage la «sylviculture énergétique à rotation rapide». Il conviendrait d'étudier également des mesures de nature à garantir que le bois pouvant être exploité à des fins industrielles ne soit pas utilisé en tant que source d'énergie renouvelable.

⁽¹⁾ Source: Étude européenne intitulée «Real potential for changes in growth and use of EU forests. EUwood» (Possibilités réelles d'évolution en matière de culture et d'exploitation des forêts de l'UE. EUwood). Page 45, point 3.5: «Future demande de bois-énergie» «... La consommation du bois pour la production d'énergie devrait passer de 346 millions de mètres cubes en 2010 (3,1 exajoules) à 573 millions de mètres cubes en 2020 (5 exajoules) et pourrait atteindre 752 millions de mètres cubes en 2030 (6,6 exajoules). Ces résultats se fondent sur l'hypothèse que la part du bois dans l'énergie produite à partir de sources renouvelables va diminuer, passant de 50 % en 2008 à 40 % en 2020.»

1.7 Le CESE souligne la nécessité de promouvoir activement les bâtiments «verts», qui utilisent des structures et des procédés respectueux de l'environnement et économes en ressources tout au long de leur cycle de vie. Dans cette optique, le CESE, en liaison avec les services concernés de la Commission, pourrait soutenir utilement une manifestation annuelle (un atelier, par exemple), destinée à présenter la construction et la conception durables.

1.8 Le CESE accueille favorablement la proposition du Vice-président de la Commission européenne, Antonio TAJANI, de procéder à un «test de compétitivité» avant la signature d'un accord de partenariat commercial entre l'UE et un pays tiers. Le Comité convient également qu'il faudrait évaluer, avant leur mise en œuvre, l'impact de toutes les autres initiatives politiques (politiques énergétique, commerciale, environnementale, sociale et de protection des consommateurs, par exemple) sur la compétitivité industrielle.

1.9 Afin d'accroître la productivité et de rester en tête de la concurrence, le secteur a besoin de travailleurs qualifiés, maîtrisant les connaissances et les technologies les plus récentes. Le CESE se félicite de l'approche proactive adoptée par le secteur en matière de protection des travailleurs contre l'exposition à des agents nocifs sur le lieu de travail et relève avec satisfaction l'engagement des entreprises à assurer la sécurité de l'emploi et des parcours professionnels, à maintenir et promouvoir la santé et le bien-être des travailleurs, à développer les savoir-faire et les compétences et à permettre la conciliation entre vie professionnelle et vie privée.

1.10 Jusqu'à présent, les tentatives visant à faire accepter au niveau de l'UE les projets de recherche et d'innovation dans le secteur du travail du bois et du mobilier ont eu un succès très limité. Pour que les entreprises de ce secteur puissent bénéficier d'un soutien plus important en matière de recherche et de développement, les futurs programmes devront tenir tout particulièrement compte des difficultés et des besoins spécifiques des PME.

1.11 Le CESE souhaite rappeler l'importance de mener une coopération étroite entre les entreprises et les institutions publiques nationales et européennes dans le domaine de la lutte contre la contrefaçon. Le CESE soutient dès lors la création d'un brevet unifié de l'UE et appelle à l'établissement d'une «fiche produit» pour les produits d'ameublement. Le développement de technologies visant à faciliter l'authentification devrait également s'avérer très utile. Le CESE recommande l'adoption par l'UE de mesures destinées à renforcer les capacités des douanes nationales, ainsi que l'instauration d'une «Journée européenne/nationale de lutte contre la contrefaçon».

2. Les entreprises du travail du bois et du mobilier dans l'Union européenne ⁽²⁾

2.1 L'industrie du travail du bois et du mobilier est un secteur essentiel, durable, innovant et respectueux de l'environnement, dont le chiffre d'affaires s'élevait à environ 221 milliards d'euros en 2008 et qui emploie 2,4 millions de personnes dans plus de 365 000 entreprises, en grande majorité des PME. L'industrie de l'ameublement représente près de la moitié de ce chiffre d'affaires, suivie par la production des éléments de construction (19,3 %), le sciage (13,9 %) et la fabrication de panneaux (9,2 %). La crise économique et financière générale a eu un impact considérable sur l'ensemble du secteur:

le chiffre d'affaires a reculé de plus de 20 % entre 2008 et 2009. L'industrie européenne de la pâte à papier et du papier constitue l'autre composante de la filière bois: son chiffre d'affaires est de 71 milliards d'euros par an et elle produit 36 millions de tonnes de pâte à papier et 89 millions de tonnes de papier.

2.2 L'industrie de l'ameublement représente 51 % des emplois du secteur. Avec 363 000 emplois, l'Italie compte le plus grand nombre de travailleurs dans le secteur. Elle est suivie par la Pologne, l'Allemagne, l'Espagne et le Royaume-Uni. Dans les nouveaux États membres de l'UE, le secteur emploie un nombre de personnes particulièrement élevé: sur l'ensemble des travailleurs, 34 % sont employés par des entreprises du travail du bois. Dans le secteur du bois et du mobilier, les emplois sont souvent situés dans des zones éloignées ou moins industrialisées/développées, et représentent dès lors une contribution importante à l'économie rurale. L'industrie de la pâte à papier et du papier fournit 235 000 emplois directs et un million d'emplois indirects. Soixante pour cent de l'ensemble des emplois se trouvent en zones rurales.

2.3 Sachant qu'il utilise principalement une matière première naturelle et renouvelable: le bois, et qu'il affiche un bilan avéré en termes de durabilité, ce secteur joue un rôle de précurseur dans le développement d'une économie verte, qui fait partie des objectifs clés de l'UE pour l'avenir. L'industrie de la pâte à papier et du papier affiche également une légitimité environnementale à toute épreuve. Pour ce qui est des matières premières, la moitié des fibres utilisées pour la fabrication du papier sont des fibres recyclées. L'autre moitié témoigne d'une utilisation efficace des ressources: 20 à 30 % de ces fibres sont issues des résidus d'autres industries, 40 à 60 % proviennent des coupes d'éclaircies en sylviculture et seulement 20 à 30 % de l'abattage.

2.4 Malheureusement, il existe à l'heure actuelle des incohérences entre certains volets de diverses politiques et initiatives européennes. Ces incohérences ont une grave incidence sur la compétitivité et la rentabilité de la filière bois. Le secteur européen du travail du bois et du mobilier est confronté à la concurrence accrue, pour le bois, du secteur de l'énergie renouvelable, en raison des subventions et autres mesures visant à promouvoir l'utilisation de la biomasse (le bois est un des principaux combustibles utilisés pour produire l'énergie verte). Il se heurte également aux difficultés relatives aux investissements, à la recherche, à la formation et à l'apprentissage, ainsi qu'aux moyens d'attirer les jeunes travailleurs. Les restrictions administratives en matière de marchés publics font peser une pression supplémentaire sur le secteur.

2.5 Le secteur est soumis à la concurrence croissante des économies émergentes à bas coût de production et doit surmonter un nombre toujours plus grand d'obstacles techniques au commerce. Par ailleurs, le secteur du mobilier est confronté non seulement à des difficultés d'approvisionnement en bois en tant que matière première, mais aussi à la flambée des prix de matières telles que le cuir, le plastique, les fibres naturelles et les dérivés du pétrole.

2.6 Si les institutions européennes ne s'engagent pas à développer un cadre législatif qui permette de renforcer la compétitivité et ne s'emploient pas à garantir l'approvisionnement en matières premières pour le secteur du travail du bois et du mobilier, l'avenir de l'ensemble du secteur sera compromis.

⁽²⁾ Source: rapport annuel 2009-2010 de la Fédération européenne des fabricants de panneaux à base de bois (EPF).

3. L'impact de la législation européenne en matière d'énergies renouvelables sur la demande de bois

3.1 Le CESE est fortement préoccupé par l'impact que le paquet «Climat et énergie» de la Commission aura sur le développement des sources d'énergie renouvelables et sur la disponibilité globale du bois en tant que matière première industrielle. Le CESE déplore le fait qu'en raison du recours à des régimes inappropriés de subventions en faveur de la production d'énergie renouvelable, mis en place en vue de respecter les engagements pris dans le domaine du climat, il soit devenu plus avantageux de brûler directement le bois que de l'utiliser à des fins de fabrication. Cela a eu un impact non négligeable sur l'approvisionnement en bois des entreprises de la filière ainsi que sur leur rentabilité et compétitivité globales.

3.2 Le CESE demande instamment à la Commission de mener une étude détaillée sur les problèmes liés à l'approvisionnement en matières premières ligneuses de la filière bois et du secteur des énergies renouvelables (biomasse). Le CESE encourage la Commission à coopérer avec l'industrie forestière et la filière bois afin de proposer des mesures appropriées spécifiques pour résoudre ces problèmes. Pour faciliter cette coopération, le Comité suggère de mettre en place un groupe d'experts inter-institutionnel, neutre et informel – associant notamment des acteurs du secteur – sur «le bois en tant que matière première durable». De toute évidence, la CCMI souhaiterait faire partie de cette entité.

3.3 Le CESE appuie la demande émanant des secteurs du bois et du papier d'adopter une approche équilibrée en matière d'utilisation de la biomasse ligneuse pour la production d'énergie, afin d'éviter des distorsions du marché sur le plan de la disponibilité et du prix des matières premières ligneuses pour les industries manufacturières. Il convient également de tenir compte du fait que de nombreux fabricants de panneaux ont été obligés de réduire leur capacité de production entre juin 2009 et juin 2011 – non pas pour des raisons financières ou technologiques, mais plutôt faute de matières premières disponibles.

3.4 Même si la biomasse ligneuse se caractérise par la densité de puissance (flux énergétique exprimé en watt par mètre carré) la plus élevée (pour ce qui est de la biomasse), il convient de noter que cette densité de puissance reste très faible ($0,6 \text{ W/m}^2$); par exemple, une centrale alimentée au bois avec une puissance installée de 1 GW, un facteur de capacité de 70 % et un rendement de conversion de 35 % nécessiterait d'exploiter annuellement près de 330 000 hectares de bois de plantation – ce qui équivaut à un terrain de près de $58 \times 58 \text{ km}$ ⁽³⁾. Pour réaliser les objectifs européens en matière d'énergies renouvelables avec le pourcentage de biomasse prévue, il faudrait 340 à 420 millions de mètres cubes solides de biomasse ligneuse.

3.5 En ce qui concerne la promotion des sources d'énergie renouvelables et de la biomasse, le CESE considère qu'il est essentiel de respecter les principes suivants:

- Avant d'appliquer des mesures destinées à promouvoir l'utilisation de sources d'énergie renouvelables, les États

membres devraient, dans le cadre de leurs plans d'action en la matière, déterminer pour leur pays ou région la quantité de biomasse ligneuse clairement disponible pour une utilisation à des fins énergétiques et les volumes que l'industrie du bois utilise déjà en tant que matière première

- Afin de rétablir l'équilibre naturel entre l'utilisation matérielle du bois et l'usage de la biomasse à des fins énergétiques, il convient d'éviter l'octroi de subventions pour la combustion directe du bois
- Des méthodes appropriées doivent être mises en place pour garantir un degré optimal de récupération et de recyclage des déchets de bois et des résidus de production
- Il convient de promouvoir le principe de l'utilisation en cascade (fabrication de produits, réutilisation, réparation et recyclage, valorisation du contenu énergétique)
- Les institutions européennes et nationales devraient encourager les mesures visant à accroître la mobilisation du bois provenant de forêts et d'autres sources ⁽⁴⁾ et soutenir la sylviculture à rotation rapide pour la production de biomasse à des fins énergétiques.

3.6 Sur le plan économique, la valeur ajoutée s'élève à 1 044 euros par tonne de bois sec dans l'industrie du bois et à 118 euros par tonne pour le bois utilisé comme bioénergie. En termes d'emploi, l'industrie du bois génère 54 heures-homme par tonne de bois sec contre seulement 2 heures-homme dans le secteur de la bioénergie ⁽⁵⁾. Pour ce qui est du cycle du carbone, l'industrie des produits du bois présente bien plus d'avantages en termes d'emploi et de valeur ajoutée que la combustion directe du bois.

3.7 Le secteur du travail du bois contribue à l'utilisation durable de l'énergie et des ressources naturelles depuis plusieurs décennies, jouant un rôle pionnier dans le domaine de la production d'énergie renouvelable. Là aussi, il contribue sensiblement à atténuer le changement climatique.

3.8 Par ailleurs, d'importantes économies d'énergie ont été réalisées grâce aux investissements dans des équipements et des procédés modernes, la plus grande partie de l'énergie nécessaire au processus industriel du travail du bois étant générée à partir de la biomasse ligneuse impropre au recyclage. En effet, jusqu'à 75 % de l'énergie utilisée pour la fabrication d'articles en bois provient des résidus de bois et du bois récupéré. Grâce à des investissements considérables dans des technologies innovantes, les taux de recyclage du bois sont en constante progression dans le secteur.

⁽³⁾ Vaclav Smil: *Power Density Primer – Understanding the Spatial Dimension of the Unfolding Transformation to Renewable Electricity Generation*, mai 2010.

⁽⁴⁾ «Mobilisation and efficient use of wood and wood residues for energy generation». Rapport du Groupe de travail ad hoc II du Comité forestier permanent sur la mobilisation et l'utilisation efficace du bois et des résidus de bois à des fins énergétiques.

⁽⁵⁾ «Luttez contre le changement climatique: utilisez le bois». Publication de CEI-Bois, novembre 2006.

3.9 Le bois est une ressource limitée et le secteur du travail du bois est déterminé à l'utiliser de la manière la plus efficace possible. Au cours des deux dernières décennies, des réseaux logistiques ont été créés pour la collecte et la récupération du bois recyclé. Le CESE reconnaît toutefois que dans plusieurs États membres, de précieuses ressources en bois sont envoyées à la décharge contrairement aux objectifs fixés dans la directive européenne concernant la mise en décharge des déchets (1999/31/CE). Le CESE appelle la Commission européenne à veiller à la mise en œuvre appropriée de ladite directive afin de s'assurer que les ressources en bois susceptibles d'être affectées à un usage industriel ou utilisées comme source d'énergie renouvelable ne soient pas gaspillées.

4. Le bois en tant qu'excellente solution polyvalente pour réaliser des économies d'énergie dans les bâtiments

4.1 L'efficacité énergétique est un des éléments clés de la stratégie européenne Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive. L'efficacité énergétique est «l'un des moyens les plus rentables de renforcer la sécurité de l'approvisionnement énergétique et de diminuer les émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants ⁽⁶⁾».

4.2 Les bâtiments représentent 40 % de la consommation d'énergie et sont à l'origine de 36 % des émissions de CO₂ dans l'UE. La performance énergétique des bâtiments est un facteur essentiel dans la réalisation des objectifs européens en matière d'énergie et de climat à court et à long terme.

4.3 Le bois, en tant que matériau de construction, peut constituer une solution pour améliorer la performance énergétique des bâtiments de manière rentable; de nombreuses études scientifiques internationales sont parvenues à la conclusion que les constructions à structure en bois représentent moins d'émissions de gaz à effet de serre que celles ayant une structure en acier et en béton (26 % et 31 % respectivement). En outre, dans le secteur résidentiel, les maisons présentant une structure en acier et en béton consomment 17 % et 16 % de plus d'énergie intrinsèque et rejettent 14 % et 23 % de plus de polluants atmosphériques qu'une maison à structure en bois. Le secteur peut donc jouer un rôle important pour soutenir les objectifs de la feuille de route 2050 de la Commission européenne, à savoir: réduire de 80 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050.

4.4 Le CESE souligne la nécessité de promouvoir les bâtiments «verts», qui utilisent des structures et des procédés respectueux de l'environnement et économes en ressources tout au long de leur cycle de vie: de la phase de la conception à celle de la démolition, en passant par la construction, l'exploitation, la maintenance et la rénovation. Il convient de promouvoir le recours à la méthode de l'évaluation du cycle de vie (Life Cycle Assessment – LCA): cette approche consiste à identifier le matériau dont l'impact sur le réchauffement climatique est le plus faible.

4.5 Le CESE déplore le fait qu'il existe encore des barrières législatives et des obstacles liés à la perception qui entravent une utilisation accrue du bois et des produits à base de bois dans les bâtiments résidentiels au sein de l'UE. Il convient de lancer des initiatives spécifiques, au niveau national, pour améliorer les connaissances des collectivités locales et régionales sur le bois en tant que matériau de construction. Par ailleurs, un des principaux facteurs faisant obstacle à une plus large utilisation du bois comme matériau de construction est le manque d'éducation, de formation et de compétences, non seulement dans la

filère bois, mais aussi parmi les principales professions qui y sont liées (ingénieurs du bâtiment, architectes, etc.).

4.6 Malheureusement, le rôle positif du bois dans le logement n'est pas toujours pleinement reconnu dans les systèmes de classement des bâtiments «verts» utilisés actuellement. Certains de ces systèmes ont, de fait, découragé l'utilisation du bois. Le CESE appelle donc à employer des méthodes d'évaluation du cycle de vie généralement reconnues, qui tiennent compte de l'ensemble des avantages et inconvénients d'un matériau de construction, y compris le stockage de carbone.

4.7 Encourager l'utilisation des produits à base de bois est le choix le plus écologique: en exploitant pleinement le potentiel du bois (effets de puits de carbone et de substitution) dans les bâtiments, l'Europe pourrait réduire les émissions de CO₂ de 300 millions de tonnes (entre 15 et 20 %) ⁽⁷⁾. Le CESE reconnaît que l'utilisation de matériaux de construction écologiques permettrait de réaliser de réelles économies d'énergie dans les bâtiments.

4.8 Plus généralement, compte tenu du débat actuel sur le changement climatique et notamment de la discussion sur l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie (LULUCF), le CESE invite les autorités à:

- reconnaître les produits ligneux comme réservoirs de carbone ⁽⁸⁾;
- promouvoir l'utilisation de matériaux qui jouent le rôle de réservoirs de carbone et dont l'empreinte écologique est moins élevée en ce qui concerne le carbone et certaines ressources.

5. Économie mondiale: opportunités et défis pour le secteur du travail du bois et du mobilier

5.1 De nos jours, la distance géographique ne protège plus de la concurrence.

5.2 La mondialisation a eu un impact sur les entreprises du travail du bois et du mobilier de l'Union européenne dans de nombreux domaines:

- Les importations en provenance de pays à bas coût de production, en particulier d'Asie, pèsent non seulement sur les produits de consommation comme le mobilier ou les revêtements de sol en bois (parquet et stratifié), mais aussi sur le contreplaqué, pour lequel un droit antidumping a déjà été instauré. Les prix du contreplaqué et du mobilier sont soumis à une forte pression de la concurrence, notamment chinoise.
- Les rondins (hêtre, chêne, peuplier) exportés vers la Chine retournent en Europe sous forme de produits (semi-)finis. D'après la douane chinoise, les importations totales de rondins ont atteint 11 millions de mètres cubes au cours des quatre premiers mois de l'année 2010, soit 24 % de plus par rapport à la même période en 2009. En 2009, la valeur des importations de produits du travail du bois au sens strict s'élevait à 7 milliards d'euros. Depuis de nombreuses années, la Chine est le plus important fournisseur étranger de l'UE en mobilier. Depuis 2008, plus de 50 % des importations totales en Europe proviennent de la Chine. À l'heure actuelle, les importations européennes de mobilier en provenance de la Chine sont supérieures de 46,9 % à celles de 2005, alors que les importations totales de mobilier n'ont augmenté que de 12,6 % en valeur, ce qui démontre la prédominance de la Chine.

⁽⁷⁾ CEI-Bois: www.cei-bois.org.

⁽⁸⁾ Dušan Vácha, TSU Internship, Harvested Wood Products, approaches, methodology, application, IPCC/NGGIP/IGES, Kanagawa, Japon, mai 2011.

⁽⁶⁾ Plan pour l'efficacité énergétique 2011– COM(2011) 109 final.

5.3 Les institutions européennes devraient garantir des conditions de concurrence équitables, les mêmes règles du marché devant s'appliquer aux producteurs européens et à leurs concurrents. Le CESE accueille favorablement la proposition du Vice-président de la Commission européenne, Antonio TAJANI, de procéder à un «test de compétitivité» avant toute signature d'accords de partenariat commercial entre l'UE et des pays tiers. À l'avenir, la conclusion d'accords commerciaux et d'investissement entre l'UE et les pays tiers devrait être subordonnée à la réalisation d'une analyse d'impact en amont des négociations. Le CESE convient par ailleurs qu'il faudrait évaluer, avant leur mise en œuvre, l'impact de toutes les autres initiatives politiques (politiques énergétique, commerciale, environnementale, sociale et de protection des consommateurs, par exemple) sur la compétitivité industrielle.

5.4 Sachant que plusieurs effets de la mondialisation ne peuvent être ni ralentis ni évités, les entreprises européennes du travail du bois et du mobilier devront évoluer davantage vers des segments nouveaux ou innovants. Le secteur se concentre d'ores et déjà sur le développement d'avantages concurrentiels tels que:

- la flexibilité de production permettant la personnalisation des produits;
- des normes de qualité élevée et des technologies avancées;
- une esthétique de qualité;
- le développement de valeurs non liées au prix (par exemple, valorisation de la marque, mise en avant de l'expérience);
- l'intégration des services de prévente et d'après-vente;
- une distribution rapide avec durée de stockage minimale.

5.5 L'industrie européenne se concentre ainsi sur un processus d'innovation «perpétuel» sur le plan de la technologie, de la fonctionnalité et de l'esthétique. Il est essentiel de développer des produits «de niche» originaux et très innovants afin de concurrencer l'industrie chinoise, désormais en mesure de produire tout type de biens à des prix beaucoup moins élevés qu'en Europe.

6. Aspects sociaux

6.1 Le secteur du travail du bois et du mobilier est soumis à une pression considérable due à de multiples contraintes extérieures, telles que la mondialisation des marchés, le rythme accéléré de l'évolution technologique et la récente crise financière internationale. Il est impératif de recentrer les stratégies de marché afin que le secteur reste compétitif et conserve la part importante qu'il occupe dans l'économie européenne. Parmi les défis à relever, on peut citer notamment les plans de retraite, le niveau d'éducation inférieur à la moyenne de la main-d'œuvre, la capacité à attirer et à garder les jeunes travailleurs et à modifier les exigences en matière de qualifications. Il convient de

suivre de près l'évolution démographique de la main-d'œuvre dans le secteur et de prendre des mesures préventives pour y remédier, de manière à ce que le secteur n'ait pas de difficulté à prospérer dans le futur.

6.2 La disponibilité d'une main-d'œuvre formée et qualifiée est un aspect essentiel. Les compétences particulières requises dans le cycle de production du mobilier ou des produits en bois peuvent déterminer le succès du produit final. La formation des travailleurs ne doit pas reposer uniquement sur des modèles traditionnels, mais tenir compte également des nouveaux besoins du marché et de l'évolution technologique.

6.3 À l'heure actuelle, le vieillissement de la main-d'œuvre dans la plupart des branches du secteur et l'incapacité de celui-ci à attirer de jeunes travailleurs constitue une préoccupation particulière. Il existe un besoin de travailleurs qualifiés, maîtrisant les connaissances et les technologies les plus récentes.

6.4 En coopération avec les organisations sectorielles et les syndicats⁽⁹⁾, les entreprises s'emploient à résoudre ces problèmes, en s'attaquant au manque de qualifications professionnelles et à la nécessité d'attirer les jeunes. Si l'on veut restaurer la compétitivité du secteur, un des facteurs clés consiste à garantir la disponibilité d'un nombre suffisant de travailleurs qualifiés pour faire face à la demande. Les programmes d'apprentissage des collèges devraient pouvoir répondre aux besoins de main-d'œuvre.

6.5 Les entreprises s'efforcent également de protéger les travailleurs contre l'exposition à des agents nocifs sur le lieu de travail par le biais de projets s'appuyant sur de bonnes pratiques en matière de santé et de sécurité, soutenus par la Commission européenne. Les projets «REF WOOD» et «Moins de poussière» illustrent le mieux l'engagement du secteur du travail du bois à créer un environnement de travail sain pour ses employés. Ces initiatives des partenaires sociaux européens visent à améliorer la qualité de l'emploi grâce à de meilleures conditions de travail et devraient mener à une analyse d'impact ainsi qu'à la définition d'autres mesures permettant d'atteindre les objectifs fixés par les partenaires sociaux. Les secteurs du travail du bois et du mobilier estiment qu'il est essentiel de garantir la sécurité de l'emploi et des parcours professionnels, de maintenir la santé et le bien-être des travailleurs, de développer les savoir-faire et les compétences et de permettre la conciliation entre vie professionnelle et vie privée. Le CESE salue et approuve l'existence de chartes sociales sur les droits et les obligations des travailleurs et des employeurs au niveau des entreprises.

6.6 Il importe de souligner que ces secteurs présentent un large potentiel de création d'emplois verts au niveau local, dans la mesure où les entreprises européennes du travail du bois et du mobilier utilisent des matières premières renouvelables et consomment peu d'énergie, et où leurs sites sont souvent situés dans des zones rurales.

⁽⁹⁾ Citons l'exemple de la Charte sociale de Pfeleiderer AG (PASOC), signée à Francfort-sur-Main, en Allemagne, le 30 novembre 2010. http://www.pasoc.innopas.eu/fileadmin/docs/documents/sozialcharta/EN_IFA-PAG.pdf.

7. Recherche et innovation

7.1 Afin de permettre l'accès aux programmes de recherche et de développement de l'UE, le secteur européen du travail du bois a créé, en coopération avec ses partenaires du secteur du papier et de la pâte à papier ainsi que les propriétaires forestiers, la Plateforme technologique pour la filière bois. Même si cette initiative a certainement ouvert des opportunités en matière de recherche et de développement à l'échelle de l'UE, les tentatives visant à faire accepter au niveau européen les projets du secteur du travail du bois et du mobilier ont eu un succès très limité à ce jour, compte tenu du nombre réduit de PME qui disposent des ressources nécessaires pour participer.

7.2 Les programmes de coopération de l'UE, tels que ERANET, se sont avérés mieux adaptés aux besoins des PME et ont également offert des possibilités spécifiques aux entreprises du secteur.

7.3 Dès lors, pour que les entreprises européennes du travail du bois et du mobilier puissent bénéficier d'un soutien renforcé en matière de recherche et de développement, les futurs programmes R&D de l'UE devront tenir tout particulièrement compte des besoins spécifiques des PME, de manière à leur faciliter l'accès aux programmes et à répondre à leurs préoccupations quotidiennes.

7.4 Le CESE invite donc la Commission européenne et les États membres à prendre dûment en compte ces observations et à les étudier à la lumière de la consultation publique qui est en cours au sujet du «Livre vert sur un cadre stratégique commun pour le financement futur de la recherche et de l'innovation dans l'UE». En outre, le CESE encourage les institutions européennes à explorer les initiatives visant à stimuler le développement de l'innovation non technologique.

7.5 L'innovation se développe de manière organique; elle ne peut pas être fournie à la demande. Les autorités nationales et européennes peuvent néanmoins soutenir le processus d'innovation en instaurant des conditions cadres de nature à rendre intéressant, pour les entreprises, d'investir du temps et de l'argent dans leur avenir.

7.6 La politique européenne relative aux matières premières se concentre davantage sur les matières premières essentielles que sur le bois ou le papier recyclé, entre autres. En vue de combler cette lacune manifeste dans la politique européenne, le CESE plaide pour que le bois, en tant que matière première essentielle, soit inclus dans le partenariat européen pour l'innovation relatif aux matières premières, conformément aux recommandations formulées dans la communication de la Commission européenne sur les matières premières.

8. Les droits de propriété intellectuelle et la contrefaçon des produits

8.1 La priorité doit être donnée à la protection et à l'application effective des droits de propriété intellectuelle, afin de garantir que l'UE puisse rester concurrentielle dans l'économie

mondiale en dépit d'une augmentation de la contrefaçon et du piratage, à l'échelle internationale, dans de nombreux secteurs. Le CESE souligne la nécessité d'une plus grande coopération dans le domaine des droits de propriété industrielle, notamment par la création du brevet unifié de l'UE.

8.2 Le CESE rappelle la nécessité d'une coopération étroite entre l'industrie et les institutions publiques nationales et européennes pour lutter contre la contrefaçon. Il est essentiel d'apporter un soutien renforcé à la formation des fonctionnaires du secteur public et des douanes et de mieux sensibiliser les consommateurs à ce problème. Le développement de technologies permettant de distinguer plus facilement les produits authentiques de leurs contrefaçons devrait également contribuer sensiblement aux efforts engagés. Le CESE recommande que l'UE prenne des mesures de nature à renforcer les capacités des douanes nationales en matière de lutte contre le commerce des produits de contrefaçon.

8.3 La «journée nationale de lutte contre la contrefaçon», initiative italienne organisée l'année dernière à Rome et dans plusieurs autres villes d'Italie par la Confindustria (Confédération générale de l'industrie italienne), constitue un exemple de bonne pratique. Le CESE invite les institutions européennes à organiser une manifestation similaire aux niveaux européen et national.

8.4 Les produits d'ameublement contrefaits peuvent présenter une menace pour la santé, voire mettre la vie en danger. Afin de renforcer les droits de propriété intellectuelle et de lutter contre la contrefaçon, le CESE invite dès lors la Commission européenne à créer une «fiche produit» pour les produits d'ameublement. Celle-ci devrait accompagner l'objet acheté pour garantir la transparence nécessaire dans les relations commerciales entre les producteurs, les négociants et les consommateurs. Les produits d'ameublement placés sur le marché européen devraient fournir, au minimum, les informations suivantes: la dénomination légale du produit ou sa désignation dans le Tarif douanier commun; la raison sociale du producteur ou de l'importateur; l'origine du produit; la présence de toute matière ou substance pouvant être dangereuse pour l'homme ou l'environnement; des informations sur les matières utilisées et les méthodes de production si ces dernières sont importantes pour la qualité ou les caractéristiques du produit; le mode d'emploi.

8.5 Le Comité reconnaît qu'il existe un réel besoin de soutenir le secteur de l'ameublement et du travail du bois au moyen de réformes économiques, afin de promouvoir les produits au niveau international et de garantir une concurrence équitable. L'UE devrait aussi encourager fortement les économies émergentes à réformer leurs systèmes nationaux en vue d'éliminer l'excès de bureaucratie ou de compenser les déséquilibres en matière de réglementation ou de procédures administratives éventuellement induits par le système tarifaire. Il serait également possible d'améliorer la législation afin de créer un cadre réglementaire clair pour les entreprises européennes désireuses d'investir sur les marchés de pays tiers.

Bruxelles, le 26 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur «Les perspectives d'emploi durable dans le secteur ferroviaire, dans celui du matériel roulant et pour les producteurs d'infrastructures; comment les mutations industrielles influenceront-elles l'emploi et la base de compétences en Europe?» (avis d'initiative)

(2012/C 24/05)

Rapporteur: **M. CURTIS**

Corapporteuse: **M^{me} HRUŠECKÁ**

Le 20 janvier 2011, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur:

«Les perspectives d'emploi durable dans le secteur ferroviaire, dans celui du matériel roulant et pour les producteurs d'infrastructures; comment les mutations industrielles influenceront-elles l'emploi et la base de compétences en Europe?» (avis d'initiative)

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 septembre 2011 (rapporteur: M. CURTIS; corapporteuse: M^{me} HRUŠECKÁ).

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 27 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 104 voix pour et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 L'industrie européenne du matériel ferroviaire a montré sa capacité à fournir des systèmes à la pointe du progrès pour des moyens de transport qui respectent l'environnement, soient adaptés aux besoins des usagers et répondent à des exigences élevées en matière de mobilité et de réduction des émissions de CO₂. La prééminence qu'exerce l'industrie européenne va être fragilisée par le déclin de son marché domestique et les limitations auxquelles elle se heurte pour accéder à ceux du monde extérieur. Si elle ne peut s'appuyer sur une base industrielle forte en Europe, l'UE sera dans l'impossibilité de réaliser son ambitieux programme dans le secteur des transports. Pour consolider et renforcer la position stratégique de ce secteur en Europe, le CESE recommande les actions suivantes:

1.2 Il est nécessaire de procéder à un inventaire détaillé des goulets d'étranglement dans les principales connexions nationales et transnationales.

1.3 Une comparaison des systèmes urbains opérationnels dans les zones métropolitaines européennes et des solutions à la pointe du progrès, sous l'angle de l'efficacité énergétique et environnementale, devrait servir de référence.

1.4 Les producteurs de l'UE devraient avoir accès aux marchés hors Union de la même manière que les producteurs non européens peuvent accéder au marché de l'UE, sur une base de réciprocité.

1.5 Une politique industrielle globale prévoyant des investissements substantiels dans les systèmes traditionnels est indispensable. S'abstenir d'investir entraînerait de nouvelles pertes d'emplois et de compétences dans ce secteur stratégique, qui aboutiraient par ricochet à l'affaiblir dangereusement.

1.6 Bien que l'Agence ferroviaire européenne (AFE) ait publié des spécifications techniques d'interopérabilité (STI), un réseau ferroviaire intégré est encore loin d'être une réalité, ce qui crée des obstacles évidents au transport ferroviaire paneuropéen. Étant donné la situation actuelle, le CESE estime qu'il convient d'exploiter pleinement la stratégie Europe 2020, qui prévoit, entre autres, un cadre sûr pour la coordination entre la Commission et les États membres dans des domaines qui ne sont pas directement régis par la réglementation ou la législation de l'UE, mais qui sont d'une grande importance pour le marché unique.

1.7 Il est essentiel d'accroître de manière significative la coopération transnationale, en y associant également les universités et centres de recherche, ainsi que les jeunes professionnels qui ont reçu une formation adéquate, afin de normaliser le développement, la conception et la production de nouveaux trains pouvant fonctionner sur des dispositifs différents de voies et de signalisation. Cette démarche permettrait en soi de stimuler l'industrie européenne. Il conviendrait de promouvoir et de stimuler l'utilisation du transport ferroviaire afin de réduire les encombrements et les émissions de carbone. Si l'on veut enclencher un changement dans les comportements, il s'impose, dans le même temps, que les capacités du rail soient améliorées et que les déplacements en train deviennent plus attrayants et attentifs à l'utilisateur, dans un environnement de concurrence loyale, y compris avec d'autres modes de transport.

1.8 L'UE et les gouvernements nationaux devraient encourager et soutenir l'innovation, en tant qu'elle constitue un facteur qui préserve et augmente la compétitivité européenne, ainsi qu'il est proposé dans le programme UE 2020. Dans ce domaine, les démarches que l'on peut identifier comme prioritaires consistent à simplifier la technologie, assurer la qualité des prestations fournies (du point de vue de la sécurité, du confort, de la régularité du trafic, de la capacité, etc.), faire baisser la consommation d'énergie et réduire l'empreinte carbonique.

1.9 Au sein du secteur, le développement technologique va de pair avec celui des compétences et du savoir, ainsi qu'avec sa capacité à attirer de jeunes ingénieurs, dans une «course aux talents». Les demandes des utilisateurs potentiels et autres parties prenantes y constituent le moteur de l'innovation technologique. Aussi convient-il d'y développer encore le partenariat social et la participation des acteurs concernés.

1.10 À moyen et long termes, il sera nécessaire d'instituer un conseil européen des compétences sectorielles, afin de définir quelles seront les compétences et les fonctions nécessaires dans ce secteur. Pour définir ces besoins futurs, il importe dès lors de disposer de résultats de recherches récents et de données précises sur l'emploi dans le secteur ferroviaire.

1.11 En l'absence d'une politique industrielle couvrant tous les aspects de la question et d'un financement adéquat, le compartimentage actuel se poursuivra et le marché européen perdra la position de tête qu'il occupe. Le secteur ne pourra maintenir ses niveaux d'emploi actuels en Europe que s'il bénéficie d'un marché intérieur florissant.

2. Introduction

2.1 Le transport ferroviaire de passagers et de marchandises constitue un facteur clé de l'économie moderne; il sert l'intérêt général de la société et revêt une importance stratégique pour les décideurs des politiques quand il s'agit d'accroître la mobilité et les flux logistiques et de réduire les retombées environnementales. Il assure une mobilité efficace, énergétiquement parlant, en affichant les émissions de CO₂ les plus basses, et constitue l'un des remèdes aux encombrements des réseaux routiers et des agglomérations. Les lignes de longueur moyenne pourraient représenter une solution de substitution au transport aérien, tandis que les liaisons à courte distance et à caractère local sont susceptibles de faire baisser la circulation automobile.

2.2 Si l'on veut parvenir à une société européenne qui soit tout à la fois respectueuse de l'environnement et mobile et à la poursuite de l'intégration de l'Union européenne, dans son ensemble et, plus particulièrement, dans ses nouveaux États membres, il est capital de disposer d'un réseau efficace. Ceux qui existent actuellement ne sont à même, ni sous l'angle des capacités, ni sous celui de la qualité, d'attirer vers le rail une part de trafic plus importante.

2.3 L'augmentation constante des prix du carburant et de la dépendance pétrolière, la montée des préoccupations environnementales et la lutte contre les émissions de CO₂ sont autant de facteurs qui infléchiront la manière d'utiliser les différents modes de transport. En conséquence, il s'impose de moderniser le rail et d'installer de nouvelles infrastructures spécifiques. Le marché mondial est dominé par la Chine, qui consent de lourds investissements pour étendre son réseau ferroviaire, qu'il soit interurbain ou intra-urbain, et réaliser sa mise à jour technologique. D'autres pays émergents, comme l'Inde, la Russie, le Brésil ou l'Arabie saoudite, pour ne citer qu'eux, s'emploient eux aussi à mettre en œuvre ou concevoir des projets de grande envergure. Au final, la position dominante qu'occupe l'Europe se trouvera affaiblie par l'essor du rail hors de ses frontières et le déclin de son propre marché, combiné avec le manque de réciprocité sur celui du monde extérieur.

2.4 Le marché des transports publics urbains présente un fort potentiel de croissance. À travers le monde, on compte

aujourd'hui 300 grandes agglomérations, de plus d'un million d'habitants, qui ne disposent pas d'un système de transport urbain guidé, qu'il s'agisse du métro ou du tram.

2.5 La Chine, les États-Unis et d'autres régions dans le monde ont dans leurs plans des projets de lignes conventionnelles ou à très grande vitesse. Pour pouvoir concourir sur ces chantiers, l'industrie européenne doit toutefois bénéficier de conditions équitables et réciproques d'accès aux marchés.

2.6 Une infrastructure ferroviaire efficace, pourvue d'installations et d'équipements modernes, est un élément capital pour réussir à induire des changements dans le comportement des consommateurs, les impératifs environnementaux et la mobilité sur le marché de l'emploi. Un préalable obligé pour parvenir à cet objectif est de disposer d'un mécanisme d'aménagement du territoire qui fonctionne correctement, y compris pour ce qui est d'associer les citoyens aux processus de planification et de prise de décisions. Du fait de leur complexité et de l'ampleur des investissements qu'ils requièrent, la mise à disposition de ces systèmes sur le marché peut nécessiter plusieurs décennies. Les choix que nous effectuons aujourd'hui détermineront la physionomie du transport en 2050.

2.7 La concurrence venue d'Asie est déjà occupée à prendre pied en Europe, alors que les marchés hors Union européenne sont encore protégés par des barrières réglementaires et législatives. Pour les contourner, les producteurs européens «achètent» des parts de marché en les payant par des transferts de technologies, lesquels créent dans les pays bénéficiaires une base industrielle qui aboutira au final à menacer le réservoir européen d'emplois dans le secteur.

2.8 La pression croissante de cette concurrence extraeuropéenne devrait se faire plus sensible dans un horizon de cinq à dix années, lorsque le marché chinois atteindra lui aussi le stade de la maturité. Cette évolution aura des répercussions directes pour les perspectives d'emploi du secteur ferroviaire européen.

2.9 En Europe, les programmes 2007-2013 pour les réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) ont alloué 4,3 milliards d'euros au transport ferroviaire. Les financements complémentaires versés par le Fonds de cohésion de l'UE vont principalement à des dépenses en faveur du réseau routier et ne sont pas intégralement utilisés. Les exigences posées pour le cofinancement semblent être un élément dissuasif en la matière. Il conviendrait d'accorder une attention spécifique à la situation dans les nouveaux États membres: les ressources qui leur sont octroyées sont relativement faibles, alors que leurs réseaux ferroviaires sont les moins développés de toute l'Union européenne, que ce soit du point de vue de l'étendue, de la capacité ou de l'état technique. Les projets envisagés, peu nombreux, n'en sont encore, pour la plupart, qu'au stade des études ou en phase-pilote.

2.10 Le traitement qui est réservé au rail contraste avec les financements nationaux et européens dont bénéficie le transport routier, avec les subventions et mesures de soutien accordées à l'industrie automobile ou encore avec le régime fiscal de faveur du trafic aérien. La taxation à laquelle est soumis le chemin de fer, fondée sur la consommation d'énergie et les recettes procurées par la vente des billets, témoigne du peu de cas qui en est fait à bien des égards. Bien que le train se caractérise par une durabilité, tant sociale qu'environnementale, cette fiscalité inéquitable dégrade sa compétitivité vis-à-vis des autres modes de transport.

2.11 Résultant de la déréglementation dans divers pays d'Europe, la mise en service de véhicules longs combinés (c'est-à-dire de camions souvent désignés sous le terme trompeur d'«écocombis») et la montée en puissance des lignes de bus à grande distance ont pour effet de saper encore un peu plus la compétitivité du transport ferroviaire.

2.12 Il est manifeste que la concurrence déloyale entre les différents modes de transport et les barrières commerciales à travers le monde exercent une influence négative sur la demande de matériel roulant et d'infrastructures ferroviaires d'origine européenne.

2.13 Le secteur européen de l'équipement ferroviaire est une industrie compétitive et assure une part appréciable de l'emploi. Bien que nous ne disposions pas de statistiques fiables, au moins 113 000 personnes sont employées directement dans la production d'infrastructures et de trains. Le nombre total de travailleurs occupés dans ce secteur en Europe est estimé à 300 000 personnes. Le CESE salue l'initiative de la Commission de réaliser une radioscopie sectorielle et un examen de compétitivité de l'industrie des fournitures ferroviaires, qui permettront de mieux l'appréhender.

2.14 Plusieurs pays prévoient de renouveler ou de moderniser leur infrastructure, de développer de nouveaux trains, suburbains ou régionaux, ou de mettre à niveau et de développer leurs lignes de métro, matériel roulant compris, mais la crise financière a remis de nombreux projets en question et réduit le volume d'investissements attendu. À l'heure actuelle, il est envisagé de reporter certains projets ou de les revoir à la baisse.

2.15 Au lieu de se lancer dans le renouvellement et d'investir dans de nouvelles technologies, bon nombre d'opérateurs de réseaux conventionnels optent pour la réfection de parcs de véhicules vieillissants. L'évolution technologique et environnementale s'en trouve ralentie et risque même le blocage complet, d'autant que les plans d'électrification des réseaux connaissent eux aussi un ralentissement, alors que 48 % des 230 000 km de voies ferrées européennes ne sont pas encore électrifiés.

2.16 L'émergence d'un marché ferroviaire dans d'autres parties du monde accélérera le processus de mondialisation et pourrait toucher la base technologique et l'emploi à long terme en Europe. L'Asie a déjà dépassé l'Europe occidentale en devenant le principal marché pour le matériel ferroviaire, alors que dans les prévisions antérieures, ce bouleversement de classement n'était pas censé se produire avant 2015 ou 2016. La Chine a consacré environ 60 milliards d'euros à l'extension et à l'amélioration de son réseau ferroviaire au cours de la seule année 2009 ⁽¹⁾ et elle prévoit d'en investir 300 milliards sur la prochaine décennie. Les projections du Réseau transaméricain de transport de passagers prévoient des dépenses publiques de 50 milliards d'ici à 2050.

2.17 La Commission européenne s'est montrée très active et a publié en 2007 son livre vert sur la mobilité urbaine ⁽²⁾. Dans un manuel édité en 2008, elle a présenté une estimation des coûts externes dus au secteur des transports ⁽³⁾. En 2009, le livre vert intitulé «RTE-T: un réexamen des politiques vers une

meilleure intégration du réseau transeuropéen de transport au service de la politique commune des transports» ⁽⁴⁾ et le plan d'action pour la mobilité ⁽⁵⁾ ont proposé de nouveaux outils tels que des études, des bases de données et du matériel d'information. En 2011, la Commission a enfin fait paraître un livre blanc intitulé «Feuille de route pour un espace européen unique des transports» ⁽⁶⁾, qui estime à plus de 3 000 milliards d'euros les investissements nécessaires dans les infrastructures sur les vingt prochaines années, en donnant un rôle essentiel au rail. Estimant que ce dernier constitue le mode de transport dont les émissions sont les plus basses, le CESE salue les perspectives très ambitieuses tracées par ce document et apprécierait que des actions soient engagées pour les mettre en œuvre.

3. Observations générales

3.1 Le coup de frein donné par la crise financière a augmenté la pression sur les réseaux ferrés européens. Plusieurs pays européens, en particulier ceux touchés par la crise financière et économique, ne sont pas en mesure d'achever le renouvellement de leur système ferroviaire. D'ambitieux projets de très grande ampleur, comme «Rail Baltica» sont soumis à une véritable course d'obstacles politiques et budgétaires et pourraient, dans la conjoncture actuelle, être remis en cause.

3.2 L'impact de la crise sur les budgets nationaux a entraîné un report des investissements dans les réseaux classiques, lesquels constituent pourtant le principal moyen de transport du navetteur moyen. Comme ils existent déjà, leur impact sur l'environnement est minime par rapport aux liaisons à grande vitesse. Eu égard aux volumes de transport qu'ils assurent et à leur densité, ils ont en outre un effet plus important pour réduire la pollution et les encombrements en se posant en solution de substitution aux déplacements par voiture.

3.3 Bien que les réseaux à grande vitesse pour distances moyennes se soient développés rapidement au cours des dernières décennies, le prochain grand défi consistera à les étendre et à les connecter aux réseaux existants.

3.4 L'accent mis sur les projets de grande vitesse a entraîné un sous-investissement dans le transport ferroviaire traditionnel, qui se traduit par la vétusté du matériel roulant et une infrastructure dépassée du point de vue de la signalisation, de l'efficacité énergétique, de la capacité et des normes de sécurité. Ce processus se poursuivra si les arbitrages budgétaires continuent à privilégier le développement de la grande vitesse.

3.5 En 150 ans, les systèmes classiques, de régionaux qu'ils étaient, sont devenus d'échelle nationale. Leurs paramètres (écartement de voie, tension, marges d'alignement, vitesses maximales, signalisation et sécurité) diffèrent d'un pays, voire d'une région à l'autre. Le réseau européen classique se présente en fait comme une mosaïque de systèmes différents. Diverses approches ont été adoptées pour surmonter ces différences, qu'il s'agisse de la normalisation (par exemple la norme de sécurité européenne), de l'utilisation d'un matériel roulant hybride (systèmes de sécurité, tension et écartements variables) ou de dispositions techniques pour compenser les limites de l'infrastructure (trains pendulaires, à deux étages, etc.).

⁽¹⁾ Boston Consulting 2010:3.

⁽²⁾ COM(2007) 551 final.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/transport/sustainable/doc/2008_costs_handbook.pdf.

⁽⁴⁾ COM(2009) 44 final.

⁽⁵⁾ COM(2009) 490 final.

⁽⁶⁾ COM(2011) 144 final.

3.6 Si le système est hétérogène, les décisions politiques prises en coulisse le sont tout autant. Tout projet planifié en la matière fait intervenir un large éventail de pouvoirs, d'échelon local, régional ou national, compétents pour le domaine du transport, de l'aménagement du territoire et des matières démographiques, économiques et environnementales. Les réseaux nationaux à grande vitesse sont mis en place sous forme de projets purement publics ou associant le public et le privé, tandis que l'exploitation par des acteurs privés se développe de plus en plus. Il est possible de tirer des leçons de leurs réussites de ces initiatives comme de leurs échecs.

3.7 En raison des choix politiques, les segments très rentables du système ont été séparés de ceux qui sont moins lucratifs, voire déficitaires. Il en est résulté une baisse de la qualité du service à la périphérie des réseaux.

3.8 En ce qui concerne les transports locaux, le développement de nouveaux systèmes de métro connaît un ralentissement et pourrait s'arrêter totalement, en raison de l'importance des coûts et des risques. Dans bon nombre de zones urbaines, l'on envisage, en lieu et place de la construction d'un métro, de convertir en tronçons parcourus par des trains légers certaines lignes ferroviaires de banlieue qui avaient été désaffectées, ainsi que de mettre ou remettre en service des lignes de tramway. Les plans nationaux d'austérité ont un effet domino sur ces projets, qui sont soit reportés, soit jetés aux oubliettes.

3.9 Dans le domaine des trams, l'industrie a mis au point l'accès de plain-pied, la technologie écoénergétique pour convertisseur de courant continu, la régénération électrique et la transmission électrique sans caténaire (Primove et APS); elle a amélioré l'accessibilité, réduit les émissions de CO₂ et surmonté des objections esthétiques et pratiques. Toutefois, plusieurs opérateurs urbains utilisent toujours des véhicules qui sont des versions tardives du modèle de tramway PCC de 1930 (7).

4. Observations spécifiques

4.1 Alors que l'Europe était autrefois le chef de file du développement ferroviaire, le handicap de celui qui fait la course en tête, amplifié par la diminution des dépenses publiques, finira par nous reléguer à la dernière place.

4.2 Le besoin de mobilité débouche sur des encombrements, de la pollution et un allongement des temps de trajet. Des mesures telles que le péage routier pourraient faire reculer l'usage de la voiture mais il est également nécessaire de disposer d'une solution de remplacement compétitive, fiable, écologique et confortable. Si un tel dispositif de péage a pu être introduit avec succès à Stockholm et à Londres, c'est parce que ces deux villes disposent de réseaux de métro étendus, qui fournissent une ossature à l'ensemble des transports publics. La tarification de l'utilisation des routes ne peut diminuer le trafic des navetteurs en direction des villes que s'il leur est possible de recourir à d'autres options pour leurs déplacements de porte à porte.

(7) Les premiers trams PCC (Presidents' Conference Committee, Comité de la conférence des présidents) ont été fabriqués aux États-Unis dans les années 1930. Le modèle a connu le succès dans son pays d'origine, puis, après la Seconde guerre mondiale, s'est répandu un peu partout dans le monde grâce à des licences de fabrication.

4.3 Les tronçons à fort trafic des actuels réseaux ferrés classiques sont parvenus à un point de saturation. Sur plusieurs lignes, il n'est pas possible d'augmenter les fréquences, sous peine de menacer la sécurité de fonctionnement du dispositif; la longueur des trains a atteint les limites des normes qui régissent les dimensions des quais et le nombre de voyageurs transportés est parvenu à son maximum au regard de l'espace disponible. Toute augmentation de capacité nécessitera des investissements d'envergure.

4.4 Les possibilités d'intégration intermodale n'ont pas encore été optimisées. Alors que les trains amènent les passagers au cœur de la ville, il manque toujours une connexion fiable pour transporter les navetteurs à leur destination finale, qui se situe souvent dans des parcs d'entreprises situés en périphérie du centre urbain. Les réseaux de métro, de trains légers et de trams en site propre peuvent encore être étendus, mieux articulés et améliorés pour réduire les temps moyens de trajet «de porte à porte». Ici aussi, des investissements importants seront nécessaires.

4.5 Le développement des réseaux à grande vitesse a certes été rapide mais la plupart d'entre eux sont isolés. Le corridor Nord-Est, les liaisons avec l'Est et les connexions internationales en direction et au sein de la zone méditerranéenne ne sont toujours pas en position de concurrencer le transport aérien. Des investissements substantiels s'imposent pour améliorer la compétitivité du réseau ferroviaire à grande vitesse sur davantage de liaisons.

4.6 Bien que la Commission ait présenté une perspective ambitieuse dans son livre blanc (8), il conviendrait de clarifier la vision stratégique du financement des réseaux ferroviaires transeuropéens. Quelle est la politique industrielle de chacun des pays européens et de l'Union en général et comment la production d'équipements ferroviaires s'y intègre-t-elle? Les projets sont-ils réalistes eu égard à la crise économique et financière? Quelle est l'ampleur du budget du transport ferroviaire en comparaison d'autres (route par rapport au rail)? La politique commerciale d'ensemble affecte-t-elle la base industrielle de l'Europe et que peut-on faire face à cette situation? Les procédures d'appel d'offres créent-elles un environnement concurrentiel équitable pour l'industrie européenne ou ont-elles pour effet de ménager des ouvertures à des compétiteurs extérieurs dont le marché national est protégé, quant à lui, par des entraves aux échanges?

4.7 Si nous n'enrayons pas son déclin, le secteur perdra de son attrait pour les jeunes ingénieurs et autres travailleurs qualifiés qui sont spécialisés dans la construction d'infrastructures, en raison de la baisse des perspectives qu'il offre à long terme, et il ne sera pas compétitif sur le marché de l'emploi.

4.8 Du fait des délais de développement et de production, la chute des commandes entraînera un tassement et une réduction de l'éventail des produits fournis et de la concurrence.

4.9 Pour assurer leur survie, les entreprises devront réduire le nombre de leurs sites d'implantation, offrir des conditions sociales moins favorables et recourir à la flexibilité externe, évolution qui nuira à la base de compétences à long terme et diminuera encore l'attrait du secteur pour le personnel qualifié.

(8) Voir note infrapaginale 6.

4.10 En l'absence d'une politique industrielle globale et d'un financement approprié, le cloisonnement du secteur persistera et le marché européen perdra sa position de tête. L'industrie ferroviaire ne pourra maintenir les niveaux d'emplois qu'elle fournit actuellement en Europe que si ce marché domestique s'étend.

4.11 D'une manière générale, les États membres et leurs administrations à tous les niveaux devraient être encouragés, notamment en ces temps de restrictions budgétaires, à ne pas sacrifier les investissements dans les infrastructures de transport nécessaires pour tous les modes de déplacement. Il s'agit en effet d'un élément fondamental d'une stratégie européenne de développement à long terme, qui générera également davantage d'emplois.

Bruxelles, le 27 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Renforcer la cohésion et la coordination de l'UE dans le domaine social grâce à la nouvelle clause sociale horizontale selon l'article 9 du TFUE» (avis d'initiative)

(2012/C 24/06)

Rapporteur: **M. LECHNER**

Le 20 janvier 2011, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Renforcer la cohésion et la coordination de l'UE dans le domaine social grâce à la nouvelle clause sociale horizontale selon l'article 9 du TFUE».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 septembre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 26 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 113 voix pour, 1 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Une innovation fondamentale du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne réside dans sa clause sociale horizontale (CSH, article 9 TFUE), qui prévoit que «dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine». Le Comité économique et social européen (CESE), dont la responsabilité pour ce qui est de contribuer à la dimension sociale de l'UE s'est accrue avec l'adoption du traité de Lisbonne, est d'avis que cette disposition ne peut constituer un grand pas en avant vers une UE plus sociale que si elle est dûment appliquée. Dans cette optique, il souscrit à nombre de conclusions et recommandations formulées dans une étude universitaire indépendante commandée par la présidence belge du Conseil de l'Union européenne au second semestre 2010 ⁽¹⁾.

1.2 Le CESE souligne que mettre en œuvre la CSH, c'est appliquer le droit primaire, ce que tous les États membres se sont engagés à faire en signant et en ratifiant le traité de Lisbonne. Cette clause ne doit pas pâtir de limitations en ce qui concerne son champ d'application ou ses méthodes, mais doit au contraire être appliquée à toutes les politiques et activités pertinentes de l'Union, y compris en matière économique, que ce soit par les institutions de l'UE ou par les États membres.

1.3 La Commission européenne, qui s'est vu confier par le traité de Lisbonne la tâche de promouvoir «l'intérêt général de l'Union» (article 17, TUE), doit veiller à ce que cette clause soit appliquée comme il se doit, qu'il y soit fait référence et qu'elle soit pleinement prise en considération dans tous les documents

pertinents, y compris les textes jurisprudentiels, et à ce qu'elle contribue à la réalisation des nouveaux objectifs du traité tant par l'Union européenne que par les États membres.

1.4 D'une manière générale, la Commission européenne devrait encore renforcer le rôle des analyses de l'impact social dans son système global d'analyse d'impact. Cela doit être reconnu comme un outil essentiel pour garantir de manière systématique que les objectifs sociaux communs de l'UE soient intégrés dans tous les domaines d'action européens concernés.

1.5 La CSH doit être appliquée aux grands domaines et à l'architecture d'ensemble de la nouvelle gouvernance socio-économique de l'UE approuvée par le Conseil européen en 2010 dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Elle doit s'appliquer à ses trois priorités (croissance intelligente, croissance durable et croissance inclusive), ainsi qu'à la surveillance des progrès accomplis en direction des cinq objectifs fondamentaux de l'UE (qui doivent encore être transposés en objectifs nationaux et contribuer efficacement à la réalisation des objectifs européens), aux sept initiatives phares, aux dix lignes directrices intégrées pour les politiques économiques et de l'emploi, au «semestre européen» et à la nouvelle gouvernance économique.

1.6 Par conséquent, le CESE et toutes ses sections spécialisées doivent dûment tenir compte, dans leurs avis et leurs autres travaux, de la CSH et de toutes les autres clauses horizontales juridiquement contraignantes des articles 8 à 12 du TFUE, en vue de renforcer la dimension sociale de l'UE.

1.7 Pour chacun de ses avis destinés à la Commission européenne ou à d'autres institutions de l'UE, le CESE vérifiera à chaque fois si une évaluation d'impact social appropriée a été réalisée. Le cas échéant, le CESE plaidera auprès des organes compétents de l'UE pour qu'ils remédient à cette défaillance.

⁽¹⁾ Marlier, E. et Natali, D. (Éd.) avec Van Dam, R. (2010), *Europe 2020: Towards a More Social EU? (Europe 2020: vers une UE plus sociale?)*, Bruxelles: PIE Peter Lang.

1.8 Le comité de la protection sociale (CPS), étant donné les responsabilités qui sont les siennes dans la coordination et la coopération de l'UE en matière sociale, a un rôle important à jouer pour garantir que la stratégie Europe 2020 ait une dimension sociale forte et, plus globalement, pour mettre en œuvre une Europe plus sociale. Il est essentiel qu'il joue à l'avenir pleinement son rôle dans la mise en œuvre et le suivi global de la stratégie Europe 2020, à égalité avec le comité de politique économique et le comité de l'emploi de l'UE.

1.9 Afin de promouvoir et de renforcer les analyses d'impact social aux niveaux nationaux et infranationaux, le CPS devrait en toute priorité approfondir les travaux existants sur cette question, en veillant à mieux cibler les nouveaux groupes vulnérables et les lacunes en matière d'égalité entre les hommes et les femmes. Il devrait en outre promouvoir une meilleure compréhension de cet instrument, encourager les États membres à l'intégrer dès les premières phases de leurs processus d'élaboration de politiques, soutenir la création et la diffusion de connaissances sur les outils, les méthodes et les sources d'information requis pour le rendre efficace. En même temps, il devrait assurer un suivi et un compte rendu réguliers de l'utilisation des analyses d'impact social par les États membres, dans le cadre de l'élaboration des programmes nationaux de réforme (PNR).

1.10 Le CPS a décidé de publier un rapport annuel comprenant une évaluation des progrès effectués vers l'objectif global de l'UE en matière d'inclusion sociale et de réduction de la pauvreté, un suivi de la mise en œuvre des aspects sociaux des lignes directrices intégrées, et d'autres activités destinées à contrôler la dimension sociale et les politiques entreprises dans le cadre de la coordination et la coopération de l'UE dans le domaine social⁽²⁾. Ce rapport pourrait utilement devenir l'évaluation annuelle de la dimension sociale de la stratégie Europe 2020 et alimenter l'analyse annuelle de la croissance établie par la Commission européenne, les lignes directrices de la politique de l'UE, ainsi que les éventuelles recommandations sociales faites aux États membres relativement à leurs projets nationaux de réforme. Comme arrêté par le CPS, cette évaluation se basera sur des rapports stratégiques annuels établis par les États membres sur les progrès accomplis en direction des objectifs sociaux communs de l'UE et sur des plans actualisés afin de tenir compte des cycles politiques nationaux.

1.11 Le CESE élaborera chaque année un avis relatif à l'application de la CSH, à laquelle sera consacré un important chapitre spécifique de l'avis, et à l'application des autres clauses sociales horizontales, de la Charte des droits fondamentaux et des autres dispositions sociales du traité de Lisbonne, ainsi que du droit dérivé et des autres mesures juridiques et politiques, considérés sous l'angle du respect et de la promotion des buts et objectifs visés. Il examinera et évaluera également dans quelle mesure ces dispositions contribuent au développement de l'UE dans le domaine social et dans celui des droits fondamentaux, et formulera des recommandations concernant les moyens d'atteindre plus efficacement ces objectifs grâce à des mesures concrètes. Une audition organisée sur ce thème permettra à d'autres

grandes organisations représentatives de la société civile dans le domaine social de présenter leurs avis et contributions spécifiques. Cet avis annuel du CESE, assorti d'explications, sera soumis aux représentants des institutions européennes.

1.12 Il convient que le CESE ainsi que les conseils économiques et sociaux nationaux et institutions similaires des États membres jouent leur rôle en tant que parties prenantes dans la mise en œuvre de la CSH et des systèmes d'analyse de l'impact social, en soutenant les initiatives citoyennes européennes ainsi que les projets citoyens de dialogue civil touchant à des problématiques sociales. Le comité de pilotage Europe 2020 du CESE a également un rôle essentiel à jouer dans le suivi et l'élaboration de rapports sur le contenu et le processus des programmes nationaux de réforme.

1.13 Le CESE et la Commission européenne devraient conclure un accord interinstitutionnel spécifiant que la Commission transmet au CESE toutes les études d'impact portant sur les dossiers de la Commission, afin que le Comité puisse en tenir compte dans ses avis et rapports.

2. Contexte entourant le développement d'une UE plus sociale

2.1 Le traité de Lisbonne et la stratégie Europe 2020 offrent d'intéressantes possibilités d'avancer vers un meilleur équilibre et un renforcement mutuel des objectifs économiques, sociaux et liés à l'emploi, et, partant, vers une Europe sociale plus forte. Comme le souligne l'étude universitaire susmentionnée, commandée par la présidence belge de l'UE en 2010, cinq possibilités se dégagent plus particulièrement⁽³⁾.

2.1.1 Le traité de Lisbonne, par la CSH qu'il met en place, fournit une base juridique permettant de prendre en compte l'impact social des politiques, d'intégrer des objectifs sociaux transversaux dans tous les domaines d'action concernés (y compris les politiques et mesures qui n'ont pas de dimension sociale directe) en utilisant cette clause comme un instrument, ainsi que de contrôler l'impact des politiques et d'en rendre compte avec plus de rigueur.

2.1.2 Le traité et la stratégie Europe 2020 (avec ses objectifs fondamentaux et ses initiatives phares de l'UE) ont permis d'augmenter la visibilité potentielle et l'importance accordée aux problèmes sociaux - notamment, mais pas exclusivement, sur le plan de l'inclusion sociale et de la pauvreté.

2.1.3 La stratégie Europe 2020 ouvre la possibilité d'une approche beaucoup plus intégrée et coordonnée de la gouvernance en matière économique, sociale, d'emploi et même de questions environnementales. Cela pourrait permettre un véritable renforcement mutuel des actions politiques menées dans ces domaines.

⁽²⁾ Avis du CPS sur la dimension sociale de la stratégie Europe 2020 (SPC/2010/10/7 final).

⁽³⁾ Voir note en bas de page n° 1.

2.1.4 Le nouveau traité offre une possibilité accrue de mieux garantir, renforcer et moderniser les systèmes de protection sociale nationaux, et également de mieux protéger les services d'intérêt général, notamment les services sociaux, ce qui pourrait contribuer à restaurer l'équilibre entre le niveau national et le niveau européen.

2.1.5 Le traité confère à l'UE une légitimité d'action dans un éventail de problématiques sociales plus large qu'auparavant, par exemple s'agissant de contribuer à un niveau élevé d'éducation et de formation, de protéger la santé humaine et de réduire les inégalités. Cela peut permettre une meilleure coordination de l'ensemble hétérogène des politiques «sociales», dans un sens plus large que précédemment.

2.2 Comme l'a souligné le Président de la Commission européenne, J.-M. Barroso, la stratégie Europe 2020, en fixant un objectif d'inclusion sociale, a mis en évidence trois dimensions de pauvreté et d'exclusion. Il est également essentiel, cependant, que les États membres et l'UE dans son ensemble continuent de suivre les performances en appliquant toute la gamme d'indicateurs sociaux généralement reconnus, qui sous-tendent la coordination et la coopération des actions dans le domaine social. ⁽⁴⁾

2.3 En conformité avec le nouvel objectif européen de cohésion territoriale (introduit par le traité de Lisbonne) et l'objectif fixé par le récent réexamen du cadre budgétaire de concentrer les fonds de cohésion sur l'ensemble des objectifs de la stratégie UE 2020 et de renforcer la politique de cohésion en conséquence, l'objectif ultime qui mériterait d'être au centre des prochaines perspectives financières (pour la période après 2013) devrait être de garantir que les objectifs de l'UE en matière sociale soient parfaitement pris en compte dans les politiques et programmes «territoriaux» de l'UE. Cela consisterait à garantir que des liens soient tissés entre les objectifs sociaux et la politique de cohésion – c'est-à-dire à exploiter le potentiel du nouvel objectif de cohésion territoriale dans la réglementation de la prochaine programmation, à garantir l'application des principes de non-discrimination et d'accessibilité dans les dépenses des fonds structurels, à garantir que la politique de cohésion soit utilisée comme «volet préventif» ⁽⁵⁾ pour promouvoir des réformes structurelles et institutionnelles permettant d'améliorer les réalisations des objectifs de l'UE en matière sociale, mais aussi à intégrer l'approche territoriale en tant qu'élément majeur de la coordination et la coopération de l'UE dans le domaine social. Il importe de souligner qu'une dimension primordiale de cette «territorialisation» sera la participation active des responsables locaux et régionaux.

2.4 Il est essentiel que les objectifs de l'UE en matière d'inclusion sociale, tels que définis également dans la stratégie Europe 2020, soient transposés sous la forme d'objectifs nationaux

(éventuellement aussi infranationaux) significatifs. Les objectifs nationaux devraient clairement contribuer à la réalisation globale de l'objectif de l'UE. Les objectifs devraient être fondés sur des données concrètes. Ils devraient être adaptés aux mécanismes qui causent la pauvreté et l'exclusion sociale et aux objectifs généraux fixés pour améliorer l'inclusion sociale. Ils doivent mesurer les résultats concrets des actions politiques et éviter l'écueil que certaines finalités de l'action soient déformées, oubliées ou ignorées pendant la réalisation de l'objectif. Pour garantir la pérennité d'un soutien public et politique, il convient que les objectifs soient fixés suivant un processus solide, rigoureux et transparent. Ils devront aussi prendre en considération le point de vue des parties prenantes. Il faut que les progrès enregistrés en matière de réalisation des objectifs de l'UE et des objectifs (infra)nationaux fassent l'objet de contrôles et de comptes rendus attentifs.

3. Contexte de l'application de la clause sociale horizontale

3.1 Le traité de Lisbonne introduit quelques changements majeurs quant à la dimension sociale de l'UE. La clause sociale horizontale (CSH) (article 9 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) prévoit que «dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine».

3.2 Cette CSH s'insère harmonieusement parmi les autres clauses horizontales dont dispose ce traité, à savoir: promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes, combattre les discriminations, protéger respectivement l'environnement, les consommateurs, les animaux et les PME (articles 8, 10, 11, 12, 13 et 153 TFUE). L'Union européenne et tous ses organes – y compris le CESE, en tant qu'organe consultatif – ainsi que les États membres doivent obligatoirement respecter ces clauses horizontales dans l'ensemble de leurs propositions, politiques et actions pertinentes ⁽⁶⁾. Ceci s'applique aussi à tous les documents pertinents, y compris les textes jurisprudentiels.

3.3 La CSH a pour but de garantir que toutes les activités de l'UE prennent pleinement en considération la dimension sociale en suivant les six sous-objectifs de l'article 9 du TFUE, afin d'atteindre les valeurs et objectifs fondamentaux de l'UE conformément à ses compétences (articles 2 et 3 TUE et article 7 TFUE).

3.4 Le but essentiel des efforts des États membres est «l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples» (préambule au TFUE, troisième alinéa). L'Union et les États membres «ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation» (article 151 TFUE).

⁽⁴⁾ Préface de la publication «Income and living conditions in Europe» (Revenus et conditions de vie en Europe), Atkinson et Marlier, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes (OPOCE), 2010.

⁽⁵⁾ Commission européenne (2010), «Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi - Des outils pour renforcer la gouvernance économique de l'UE», COM(2010) 367 final.

⁽⁶⁾ Schorkopf, F. (2010), Art. 9 AEUV [Article 9 TFUE], in «Das Recht der Europäischen Union. Kommentar» [Commentaire sur le droit de l'Union européenne]; Nettesheim, Martin (Éd.).

3.5 Les institutions dotées du pouvoir décisionnel ne devraient limiter l'application de la CSH ni dans sa portée (par exemple, le combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale), ni dans ses méthodes (par exemple, méthode ouverte de coordination dans le domaine de la protection et de l'inclusion sociales et systèmes d'analyse d'impact), pas plus qu'elles ne devraient limiter celle-ci aux interventions du comité de la protection sociale; elles devraient, au contraire, l'appliquer dans son acception la plus large dans toutes les politiques de l'UE, notamment la politique économique et extérieure. La CSH doit déboucher sur des textes législatifs qui garantissent la réalisation des nouveaux objectifs du traité tant par l'Union européenne que par les États membres.

3.6 Comme l'a souligné le Rapport général sur l'activité de l'Union européenne en 2010 (p. 121), le traité de Lisbonne confère au CESE une responsabilité accrue quant à sa contribution à la dimension sociale de l'UE.

3.7 Le CESE doit par conséquent dûment tenir compte, dans l'ensemble de ses avis et de ses autres travaux, de la CSH et de toutes les autres clauses horizontales juridiquement contraignantes des articles 8 à 12 du TFUE, ce qui contribue à renforcer la dimension sociale de l'UE. Ce faisant, le Comité soutiendra aussi l'approche volontariste et préventive de la CSH.

3.8 Le CESE a déjà adopté un avis détaillé sur la CSH et la MOC sociale ⁽⁷⁾ ainsi qu'un avis sur les avantages que présentent les prestations sociales pour la société en général ⁽⁸⁾, dans lesquels il relevait qu'une application concrète, efficace et dynamique de cette CSH dans la conception et la mise en œuvre des politiques européennes peut contribuer de manière essentielle à renforcer la cohésion et la coordination de l'UE dans le domaine social.

3.9 Au cours du deuxième semestre 2010, plusieurs conférences organisées à l'initiative de la présidence belge du Conseil de l'UE ont mis en exergue l'importance que revêtent pour le développement de la dimension sociale de l'UE la CSH et le système d'analyses de l'impact social ⁽⁹⁾. «La clause sociale horizontale du nouveau Traité de Lisbonne invite à accorder une attention accrue à la dimension sociale des politiques de l'UE. La prise en compte des conséquences sociales de l'ensemble des politiques européennes exige un dialogue structurel entre toutes les institutions européennes et au sein de celles-ci. À cet effet, il faut que la Commission européenne, le Parlement européen, le Conseil de l'UE, le Conseil européen et la Cour de justice de l'Union européenne s'engagent à établir un dialogue entre les institutions et au sein de celles-ci» ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Avis exploratoire du CESE sur «La méthode ouverte de coordination et la clause sociale dans le contexte de la stratégie Europe 2020» (JO C 44 du 11.2.2011, p. 23).

⁽⁸⁾ Avis exploratoire du CESE sur le «Développement des prestations sociales» (JO C 44 du 11.2.2011, p. 28).

⁽⁹⁾ C'est notamment le cas de la conférence sur le thème «Coordination de l'UE dans le domaine social dans le contexte de la stratégie Europe 2020: regard rétrospectif et construction de l'avenir», tenue les 14 et 15 septembre 2010, à La Hulpe (Belgique).

⁽¹⁰⁾ «La Clause Sociale Horizontale et le mainstreaming social dans l'UE», 3^e Forum sur les services sociaux d'intérêt général, tenu les 26 et 27 octobre 2010.

3.10 Pour améliorer la coordination et la coopération dans le domaine de la politique sociale de l'UE, il existe, outre la CSH et les systèmes d'analyse d'impact (SAI), d'autres mécanismes tels que la MOC sociale, la politique de cohésion de l'UE, et les objectifs de l'UE en matière de protection et d'inclusion sociales ⁽¹¹⁾.

3.11 Les SAI constituent un instrument important dans l'application et la mise en œuvre de la CSH; aussi la Commission soutient-elle ce mécanisme dans ses lignes directrices en matière de SAI, dans le cadre de la bonne gouvernance ⁽¹²⁾ et de la réglementation intelligente pour mieux légiférer ⁽¹³⁾.

3.11.1 La Commission européenne, le Conseil de l'UE et le Parlement européen ont passé un accord interinstitutionnel relatif à l'utilisation du système d'analyse d'impact ⁽¹⁴⁾.

3.11.2 La Commission européenne a elle aussi développé ses propres lignes directrices en matière d'évaluation des incidences sociales au sein du système d'analyse d'impact de la Commission ⁽¹⁵⁾; elle a prévu, pour l'année 2011, onze évaluations d'impact portant sur des questions sociales et relatives à l'emploi ⁽¹⁶⁾.

3.11.3 La Cour des comptes européenne a analysé de manière approfondie les évaluations d'impact pour la période 2005-2008 et leur a accordé une appréciation favorable ⁽¹⁷⁾.

3.11.4 Le Comité des régions coopère déjà avec la Commission européenne sur certains systèmes d'analyse d'impact ⁽¹⁸⁾.

3.11.5 Le Conseil a invité la Commission européenne à faire appliquer l'article 9 du TFUE et le SAI social ⁽¹⁹⁾, et la proposition 29 de l'Acte pour le marché unique suggère de mener une évaluation d'impact social.

⁽¹¹⁾ Avis du CPS entériné par le Conseil des ministres EPSCO (Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs) de juin 2011.

⁽¹²⁾ Avis du CESE sur le thème «Gouvernance efficace de la stratégie de Lisbonne renouvelée» (JO C 175 du 28.7.2009, p. 13).

⁽¹³⁾ INT/544, «Une réglementation intelligente» (rapporteur: M. PEGADO LIZ) (JO C 248 du 25.8.2011, p. 87).

⁽¹⁴⁾ Approche interinstitutionnelle commune en matière d'analyse d'impact (doc. 14901/05 JUR).

⁽¹⁵⁾ Lignes directrices pour l'évaluation des incidences sociales dans le cadre du système d'analyse d'impact de la Commission, 2009.

⁽¹⁶⁾ http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/roadmaps_2011_en.htm#empl (20.3.2011).

⁽¹⁷⁾ Rapport spécial n° 3/2010: «L'analyse d'impact dans les institutions européennes: soutient-elle la prise de décisions?» (http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/coa_report_3_2010_fr.pdf).

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_in_other/ia_in_other_en.htm (20.3.2011).

⁽¹⁹⁾ Conseil EPSCO du 6.12.2010, communiqué de presse. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/lisa/118245.pdf).

3.11.6 Dans ses propositions législatives, la Commission a systématiquement tenu compte de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et a présenté en 2010 une stratégie visant à mettre celle-ci effectivement en œuvre ⁽²⁰⁾, sur laquelle le CESE a d'ores et déjà émis un avis ⁽²¹⁾.

3.11.7 Le CESE a déjà adopté des avis favorables concernant l'introduction, l'élaboration et la mise en œuvre des analyses d'impact, ainsi que les études d'impact de développement durable et la politique commerciale de l'UE ⁽²²⁾.

3.11.8 Les SAI sont un instrument de politique potentiellement puissant mais exigeant sur le plan pratique. Pour qu'ils puissent aller jusqu'au bout de leurs potentialités, et pour s'assurer qu'ils ne soient pas exploités pour donner une légitimité à des propositions de politique fixées à l'avance, il faut changer de culture d'élaboration des politiques, et faire en sorte que les fonctionnaires disposent de suffisamment de temps, de connaissances, de compétences et de soutien. Il importe d'encourager la participation des parties prenantes au processus. La mise en œuvre d'analyses d'impact doit s'avérer rentable et proportionnelle aux objectifs.

4. Observations générales

4.1 La clause sociale horizontale (article 9 TFUE) constitue l'une des innovations principales du traité de Lisbonne en matière de politique sociale, et son potentiel doit être utilisé de manière optimale. Elle donne un mandat fort pour prendre en compte des objectifs dans toutes les politiques, initiatives et activités concernées de l'UE. Cet article devrait faire du développement d'une Europe sociale l'une des missions transversales de l'Union, qui affecte l'ensemble des domaines d'action politique. L'application de la CSH doit donc être également prise en compte dans les programmes de recherche européens.

4.2 La CSH est particulièrement importante et revêt un caractère urgent, dans la mesure où les effets de la crise économique, financière et budgétaire démontrent l'importance, tant pour l'UE dans son ensemble que pour chacun des États membres, d'une prise en compte pleine et entière de la dimension sociale de l'UE. Le déséquilibre existant entre le développement de l'intégration économique au sein du marché unique et l'approfondissement de la dimension sociale de l'UE doit être surmonté. La mise en œuvre de ce nouvel instrument peut ainsi contribuer à dissiper le malaise actuel et le scepticisme de plus en plus répandu dans certains États membres, tout en engageant davantage la responsabilité de ces derniers, quant à la valeur ajoutée qu'apporte l'Union européenne, en particulier en ce qui concerne le progrès économique et social et dans le domaine de la politique de l'emploi.

⁽²⁰⁾ Communication de la Commission, COM(2010) 573 final.

⁽²¹⁾ Avis du CESE sur la «Communication de la Commission – Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne» (JO C 376 du 22.12.2011, p. 74).

⁽²²⁾ Avis du CESE sur le thème «Normes de qualité à respecter – études d'impact social» (JO C 175 du 27.7.2007, p. 21) et sur la «Consultation relative au projet de lignes directrices de la Commission concernant l'analyse d'impact» (JO C 100 du 30.4.2009, p. 28) et note de bas de page n° 30.

4.3 Pour chacun de ses avis élaborés à l'intention de la Commission européenne ou d'autres institutions de l'UE, le CESE se penchera à chaque fois sur la question de savoir si une évaluation d'impact social appropriée a été réalisée. Le cas échéant, il appellera instamment les organes responsables de l'UE à remédier à cette lacune.

4.4 Le Parlement européen a un rôle majeur à jouer dans l'application de la CSH, et entre autres dans l'évaluation, sur une base régulière, des analyses d'impact social entreprises par la Commission européenne et les autres organes de l'UE ⁽²³⁾.

4.5 Les États membres sont également tenus d'appliquer la CSH et toutes les autres clauses horizontales dans toutes les propositions, politiques et mesures pertinentes et dans tous les documents pertinents, y compris jurisprudentiels. Pour ce faire, ils devraient recourir à des SAI sociaux.

4.6 Une réelle participation de la société civile organisée à chaque étape et à tous les niveaux est indispensable pour garantir une mise en œuvre efficace de la CSH et de la MOC dans le domaine social ⁽²⁴⁾. Le CESE est un organe consultatif constitué de représentants d'organisations d'employeurs, de salariés, et d'autres parties représentatives de la société civile de l'ensemble des 27 États membres. Il rassemble par conséquent des acteurs majeurs de l'Union européenne et est dès lors idéalement placé pour apporter une contribution significative à la promotion et à l'optimisation du SAI.

4.7 Le CESE est à même de développer et d'intensifier les objectifs des États membres en matière de politique sociale, ainsi que le dialogue social et civil dans les États membres, en renforçant le partage d'informations ainsi que la coopération avec les conseils économiques et sociaux (CES) et institutions similaires des États membres et avec les partenaires sociaux, les représentants d'intérêts divers et les autres organisations concernées de la société civile œuvrant dans le domaine social, et ce à tous les échelons (de l'UE, national et régional). Le comité de pilotage Europe 2020 du CESE, qui fournit un suivi et des rapports réguliers sur le contenu et le processus des programmes nationaux de réforme, pourrait également, par ses travaux, contribuer à ces efforts.

4.8 La plateforme sociale européenne ⁽²⁵⁾ et ses membres, qui comprennent un certain nombre d'organisations sociales sectorielles (notamment des organisations de femmes, des organisations de personnes âgées, de personnes handicapées, de personnes confrontées à la pauvreté et de personnes sans-abri, etc.), ainsi que d'autres organisations européennes et nationales représentatives de la société civile dans le domaine social, ont aussi un rôle important à jouer pour exiger que la CSH soit appliquée comme il se doit au niveau de l'UE et aux différents niveaux nationaux et infranationaux.

⁽²³⁾ Résolution du Parlement européen du 8.6.2011 (2011/2016 (IND)).

⁽²⁴⁾ Voir note de bas de page n° 8.

⁽²⁵⁾ La plateforme des ONG européennes du secteur social (plateforme sociale) est l'alliance de fédérations et réseaux européens représentatifs d'organisations non gouvernementales actives dans le secteur social. Cf. <http://www.socialplatform.org/>.

4.9 L'initiative phare de la stratégie Europe 2020 concernant la «Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale»⁽²⁶⁾, ainsi que les travaux du CESE en la matière⁽²⁷⁾ et sur les autres initiatives phares de la stratégie Europe 2020, devraient aussi contribuer à assurer une application équilibrée de la CSH au niveau de l'UE et aux différents niveaux nationaux et infranationaux.

5. Observations particulières

5.1 Les dispositions en matière sociale du traité de Lisbonne (notamment les articles 145 à 166 et 168 du TFUE) et de la Charte européenne des droits fondamentaux (notamment le chapitre IV consacré à la solidarité) donnent une forme concrète à la clause sociale horizontale, et doivent être pleinement respectées.

5.2 Le CESE élaborera chaque année un avis sur l'application de la CSH et des autres clauses sociales horizontales (articles 8, 9, 10 TFUE), de la Charte des droits fondamentaux (en prêtant particulièrement attention aux droits sociaux fondamentaux) et des autres dispositions sociales du traité de Lisbonne (en particulier les articles 145 à 166 et 168 TFUE), ainsi que du droit dérivé et des autres mesures juridiques et politiques, considérés sous l'angle du respect et de la promotion des buts et objectifs sociaux visés. Ce faisant, il examinera et évaluera dans quelle mesure ces dispositions contribuent au développement de l'UE dans le domaine social et dans celui des droits fondamentaux. Le cas échéant, cet avis contiendra également des recommandations concernant les moyens d'atteindre plus efficacement ces objectifs sociaux grâce à des mesures concrètes, tant au niveau européen qu'au niveau national. Le rapport annuel du CPS consacré à la dimension sociale de la stratégie Europe 2020⁽²⁸⁾ sera pris en compte dans ce contexte.

5.2.1 Le CESE organisera à chaque fois, préalablement à l'élaboration de l'avis, une audition sur ce thème, au cours de laquelle d'autres grandes organisations représentatives de la société civile dans le domaine social auront la possibilité, avec les partenaires sociaux et les représentants d'intérêts divers, de présenter leurs avis et contributions spécifiques.

5.2.2 Cet avis annuel du CESE, assorti d'explications, sera soumis aux représentants des institutions européennes, notamment le Conseil européen, le Conseil, le Parlement européen, la Commission, la CJUE et la BCE.

5.3 Il convient que le CESE, les CES et institutions similaires des États membres jouent leur rôle en tant que parties prenantes dans la mise en œuvre de la CSH et des systèmes d'analyse de l'impact social, en soutenant les initiatives citoyennes européennes et les projets citoyens en matière de dialogue civil, touchant à des problématiques sociales.

5.4 Le CESE et la Commission européenne devraient conclure un accord interinstitutionnel spécifiant que la Commission devra transmettre au CESE toutes les études d'impact portant sur les dossiers de la Commission, afin que le Comité puisse en tenir compte dans ses avis et rapports.

5.5 Le CESE et toutes ses sections spécialisées doivent prendre dûment en compte la CSH, juridiquement contraignante, ainsi que toutes les autres clauses horizontales juridiquement contraignantes du traité (articles 8 à 12 TFUE), dans l'ensemble de leurs avis et autres travaux, en vue de renforcer la dimension sociale de l'UE (par exemple, clauses sociales dans les accords de libre-échange⁽²⁹⁾, dimension sociale du marché intérieur, études d'impact de développement durable et politique commerciale de l'UE⁽³⁰⁾).

Bruxelles, le 26 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽²⁶⁾ Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=fr>.

⁽²⁷⁾ Avis du CESE sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale: un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale», rapporteur: M^{me} O'NEILL, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.14953>.

⁽²⁸⁾ Avis du CPS sur la dimension sociale de la stratégie Europe 2020 (SPC/2010/10/7 final).

⁽²⁹⁾ «Sozialnormen in Nachhaltigkeitskapiteln bilateraler Freihandelsabkommen» [Les dispositions sociales dans les chapitres relatifs au développement durable des accords bilatéraux de libre-échange], Lukas, Steinkellner, Institut Ludwig Boltzmann des droits de l'homme, Vienne 2010.

⁽³⁰⁾ Avis du CESE sur le thème «Études d'impact de développement durable (EID) et politique commerciale de l'Union européenne», REX/313, rapporteur: M^{me} Pichenot, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.rex-opinions.18107>; <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?year=2011&serie=C&textfield2=218&Submit=Rechercher&ihmlang=fr>.

Avis du Comité économique et social européen sur le «Problème des sans-abri» (avis d'initiative)

(2012/C 24/07)

Rapporteur: **M. LUCAN**

Le 20 janvier 2011, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le

«Problème des sans-abri».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 septembre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 27 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 98 voix pour et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations**1.1 Le CESE formule les recommandations suivantes:**

1.1.1 L'Union européenne devrait consacrer beaucoup plus de moyens issus des Fonds structurels (notamment FSE + FEDER) à la recherche de solutions au phénomène du «sans-abrisme» (*homelessness*), en ce qui concerne plus particulièrement la construction de logements permanents.

1.1.2 L'Union européenne et les États membres devraient fonder leurs politiques de lutte contre le «sans-abrisme» sur le principe du respect total des droits de l'homme, au nombre desquels figure le droit à un logement accessible et adéquat. Le CESE estime que ce phénomène n'existe pas en soi, mais est issu de choix politiques et économiques. L'examen d'une réallocation des richesses doit faire partie de la croissance inclusive de l'UE 2020, dès maintenant en raison même de la période de crise que traverse l'Union.

1.1.3 Pour la prise en compte d'une ambitieuse politique du logement social, l'arsenal juridique européen existe (traités, chartes, textes internationaux). De plus, l'Union pourrait coordonner des actions en vue d'inciter les États membres à ratifier la Charte sociale européenne révisée⁽¹⁾. La Commission, le Parlement européen et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne devraient réaliser un rapport annuel comprenant une évaluation de la mise en œuvre, dans les États membres, de l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux pour ce qui est du droit à une aide au logement.

1.1.4 Eurostat devrait encourager l'utilisation de définitions, d'indices et d'indicateurs communs pour comprendre la complexité et la spécificité du phénomène à l'échelle européenne et pour harmoniser les statistiques. Le CESE recommande d'adopter la typologie ETHOS lancée par la FEANTSA comme définition du phénomène du «sans-abrisme» au niveau européen.

1.1.5 La Commission européenne devrait élaborer une stratégie ambitieuse de lutte contre le phénomène du «sans-abrisme»

(*homelessness*) et aider les États membres à mettre en place des stratégies nationales efficaces, conformément aux lignes directrices proposées dans le Rapport conjoint 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale et en tenant compte des recommandations du jury de la Conférence européenne de consensus sur le «sans-abrisme». Une grande politique du logement en Europe appartiendrait aux grands travaux procurant emplois et mieux-être, qui restent deux des objectifs des traités européens.

1.1.6 Prenant acte du fait que la stratégie Europe 2020 vise une croissance intelligente, durable et inclusive, le CESE suggère que l'UE en assure périodiquement le suivi et élabore des politiques en fonction également du rapport entre le prix des logements sur le marché immobilier et la possibilité qu'ont les citoyens européens d'accéder à l'achat ou à la location d'un logement suivant leurs revenus.

1.1.7 L'UE devrait aider les États membres à prendre en compte les éléments suivants dans leurs politiques d'inclusion: la réduction totale des décès causés par «la vie dans la rue»; la dignité des personnes; la causalité multiple; la prévention du phénomène; la responsabilisation et la participation des bénéficiaires au moyen d'un contrat social/de location; des normes européennes en matière de rapport coût/efficacité pour le logement et les services sociaux; la création de logements permanents, d'appartements subventionnés et de centres de prévention dans chaque localité⁽²⁾; une approche permettant un accès rapide au logement permanent.

1.1.8 La Commission devrait créer une agence européenne de lutte contre le «sans-abrisme».

1.1.9 Les États membres devraient mettre en place des stratégies efficaces de lutte contre la crise, qui mettraient l'accent sur: un rapport coût-efficacité optimal, la consultation et la promotion des partenariats public-privé et l'augmentation du parc immobilier dans la mesure où, en raison de la crise, les prix immobiliers ont connu une baisse significative.

⁽¹⁾ CSE révisée: Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe-1961; sa révision par le Protocole de 1995 inclut le droit au logement dans les droits sociaux fondamentaux; seuls 14 États parties à cette charte (sur 43) l'ont ratifiée dans leurs droits nationaux.

⁽²⁾ Le modèle de projet finlandais «Le logement avant tout» («Housing first») montre qu'il est possible de réduire de 14 000 euros les coûts par personne bénéficiant d'une assistance.

2. Contexte et observations générales relatives au problème des personnes sans-abri dans l'Union européenne

2.1 Les personnes sans abri ont constitué un domaine d'action prioritaire dans le cadre de l'Année européenne 2010 ⁽³⁾.

2.2 Le problème des sans-abri a été mentionné pour la première fois comme thème prioritaire dans le rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale de 2005. La Commission européenne a publié en 2007 une étude sur l'évaluation du «sans-abrisme» au niveau de l'Union européenne ⁽⁴⁾.

2.3 Il est devenu prioritaire de combattre ce problème, d'autant plus qu'il constitue un volet important de la stratégie de l'UE relative à la protection sociale et à l'inclusion sociale.

2.4 Par l'intermédiaire de la stratégie de l'UE relative à la protection sociale et à l'inclusion sociale (connue également sous l'appellation «méthode ouverte de coordination dans le domaine social»), l'Union européenne coordonne et encourage l'adoption de mesures nationales et le développement de politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale grâce à un mécanisme de rapport, d'indicateurs communs et de conclusions politiques finales adoptées par la Commission européenne en concertation avec le Conseil des ministres de l'UE.

2.5 Le Parlement européen a adopté une série d'initiatives importantes en faveur des personnes sans abri, notamment une déclaration écrite relative à la résolution du problème des sans-abri vivant dans la rue, adoptée en 2008 ⁽⁵⁾. Cette déclaration invite le Conseil à approuver que soit pris l'engagement, au niveau de l'ensemble de l'UE, de résoudre d'ici 2015 le problème des sans-abri qui vivent dans la rue. Le 6 septembre 2010, cinq députés européens ont publié une nouvelle déclaration écrite commune à différents partis sur la nécessité d'une stratégie européenne relative au «sans-abrisme». Ce document a été adopté en décembre 2010. Le CESE estime que la réalisation des objectifs ambitieux susmentionnés exige l'intervention de fonds européens (FSE + FEDER).

2.6 À la fin de l'année 2009, le réseau de l'UE d'experts indépendants dans le domaine de l'inclusion sociale a présenté un rapport ⁽⁶⁾ sur le problème des sans-abri et de l'exclusion liée au logement dans les États membres de l'UE. Il est demandé dans ce rapport que la question du «sans-abrisme» fasse partie intégrante de la méthode ouverte de coordination dans le domaine social et soit renforcée et poursuivie après 2010.

2.7 Le 17 juin 2010, le Conseil européen a adopté la nouvelle stratégie Europe 2020. Jusqu'en 2020, l'UE s'efforcera d'éliminer le risque de pauvreté et d'exclusion sociale pour au moins 20 millions de personnes. La proposition de la Commission pour 2020 prévoit une plateforme européenne de lutte contre la pauvreté afin de «créer et [à] appliquer des mesures

répondant aux particularités **des groupes à risque ([...] et sans abris]**» ⁽⁷⁾.

2.8 En octobre 2010, le Comité des régions a publié un avis intitulé «Lutter contre le sans-abrisme», dans lequel il affirme que l'UE doit consentir beaucoup plus d'efforts pour combattre ce fléau. Le Comité des régions propose de promouvoir la typologie ETHOS au niveau européen, de fonder une agence européenne chargée de coordonner et de soutenir la lutte contre le «sans-abrisme», de favoriser la prévention de ce phénomène et d'associer les régions à ces efforts.

2.9 Le rapport conjoint 2010 de la Commission et du Conseil sur la protection sociale et l'inclusion sociale ⁽⁸⁾ invite les États membres à élaborer des stratégies axées sur: la prévention, la recherche de formes de logement permanentes (logements subventionnés et permanents), une approche donnant la priorité absolue au logement et assortie de services sociaux complémentaires, ainsi que l'amélioration de la gouvernance.

2.10 Les recommandations les plus importantes de l'année 2010 sur le problème du «sans-abrisme» figurent dans les conclusions de la Conférence de consensus ⁽⁹⁾ qui a eu lieu à la fin de l'année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, à l'initiative de la Commission européenne et avec le soutien de la présidence belge de l'Union européenne.

2.11 En 2011, Eurostat ⁽¹⁰⁾ a publié un rapport sur les conditions de logement en Europe en 2009 («Housing Condition in Europe in 2009») qui indique que 30 millions de citoyens de l'UE souffrent d'un manque d'espace et de conditions de logement précaires.

3. Droit au logement

3.1 Le phénomène des personnes sans-abri peut porter directement atteinte au respect des droits de l'homme énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ⁽¹¹⁾.

3.2 L'article 34 de cette Charte stipule ce qui suit: «(3) Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes...»

3.3 La Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies garantit le droit à des conditions de vie adéquates qui comprennent l'accès au logement et aux services médicaux et sociaux. En vertu de son article 25, paragraphe 1, «Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux, ainsi que pour les services sociaux nécessaires.»

⁽⁷⁾ <http://eurlex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihlmlang=en&lng1=en,fr&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=509103:cs&page=>

⁽⁸⁾ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st06/st06500.fr10.pdf>

⁽⁹⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=637&langId=en&eventsId=315&furtherEvents=yes>

⁽¹⁰⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-004

⁽¹¹⁾ Article 6 du TUE: «L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [...] laquelle a la même valeur juridique que les traités».

⁽³⁾ www.2010againstopoverty.eu

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf

⁽⁵⁾ Voir annexe.

⁽⁶⁾ <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/homelessness-and-housing-exclusion>

3.4 La Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe ⁽¹²⁾ dispose dans son article 31 que chaque citoyen a droit au logement et invite les parties à s'engager à «prendre des mesures destinées: à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant; à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive; à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.»

3.5 Le droit au logement est stipulé dans de nombreuses constitutions nationales des États membres de l'UE. Un logement adéquat constitue une nécessité et un droit. Le CESE recommande à l'ensemble des États membres d'aider toute personne disposant de ce droit, conformément à la législation nationale en vigueur, à avoir accès à un logement. Le CESE invite les États membres et la société civile à assurer le suivi de ce processus. L'existence d'un droit légal constitue la base sur laquelle définir et développer des politiques efficaces de lutte contre le problème des personnes sans-abri.

4. L'exclusion sociale et la pauvreté entraînées par les mauvaises conditions de logement

4.1 Eurostat indique ⁽¹³⁾ que, dans l'Union européenne, 30 millions de citoyens souffrent d'un manque d'espace et de conditions de logement précaires. En 2009, 6 % de la population de l'UE ont souffert de conditions de logement très mauvaises. En outre, 12,2 % de la population de l'UE vivent dans des logements dont les charges sont élevées par rapport à leurs revenus.

4.2 Les personnes sans-abri vivant dans la rue représentent la forme la plus visible et la plus extrême de pauvreté et d'exclusion. Toutefois, le problème des sans-abri comprend une série d'autres situations, comme celle des personnes accueillies dans des hébergements d'urgence, temporaires ou de transition, des personnes provisoirement hébergées dans la famille/chez des amis, des personnes contraintes de quitter différents types d'institutions et qui n'ont pas de logement, des personnes menacées d'expulsion, ou encore de celles qui vivent dans un abri inapproprié ou peu sûr.

4.3 L'accès à un logement de qualité convenable peut être considéré comme un besoin humain fondamental.

4.4 Les mauvaises conditions de logement se définissent par les déficiences en équipements et s'évaluent à partir de la situation de l'hébergement: toit abîmé, absence de baignoire/de douche et de toilettes, ou encore logements trop sombres.

4.5 Quelques États membres qui ont rejoint l'UE après 2004 ont signalé qu'une partie importante de leur population était confrontée à des conditions de logement très mauvaises, notamment la Roumanie, la Pologne, la Bulgarie et les pays baltes ⁽¹⁴⁾.

4.6 Dans de nombreux pays, la pauvreté est liée au coût élevé du logement: 67 % des Européens considèrent qu'un logement décent coûte beaucoup trop cher. Cet avis est particulièrement partagé en République tchèque et à Chypre (89 %) ainsi qu'au Luxembourg, à Malte (86 %) et en Slovaquie (84 %).

4.7 Un Européen sur six affirme avoir des difficultés à payer les charges quotidiennes afférentes à son logement ⁽¹⁵⁾. 26 % des citoyens de l'UE considèrent qu'un logement décent coûte trop cher dans nos sociétés. Lorsqu'on interroge les citoyens sur les causes de la pauvreté, le coût du logement apparaît en quatrième position.

5. Définitions du phénomène des personnes sans domicile et du «sans-abrisme» (*homelessness*)

5.1 Il n'existe pas au niveau de l'UE de définition fonctionnelle commune des personnes sans abri: cette définition varie considérablement d'un État membre à l'autre. Le phénomène du «sans-abrisme» (*homelessness*) est un processus complexe et évolutif, les différents individus ou groupes concernés présentant des trajectoires diverses, et diverses modalités d'entrée dans la catégorie des sans-abri et de sortie de celle-ci.

5.2 On peut distinguer différents types et groupes cibles de personnes sans domicile, comme par exemple les hommes seuls vivant dans la rue, les enfants et les adolescents des rues, les jeunes sortant d'institutions pour enfants, les mères seules vivant dans la rue, les personnes connaissant des problèmes de santé comme l'alcoolisme, les personnes dépendantes, les personnes présentant des problèmes psychiques/psychiatriques, les personnes âgées sans domicile, les familles vivant dans la rue, les personnes sans domicile issues de minorités ethniques comme les Roms ou les populations au style de vie nomade, les personnes immigrées sans domicile, les demandeurs d'asile sans domicile (réfugiés), la deuxième génération d'enfants de la rue dont les parents sont sans-abri.

5.3 La FEANTSA (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri) a développé une typologie des phénomènes du «sans-abrisme» et de l'exclusion liée au logement, baptisée ETHOS. Selon la typologie ETHOS, avoir un foyer peut signifier:

- *Du point de vue physique*: avoir un logement (ou un espace) approprié, qui appartient exclusivement à la personne et à sa famille;
- *Du point de vue juridique*: avoir un titre de propriété;
- *Du point de vue social*: être en mesure de conserver une intimité et avoir des relations interpersonnelles.

5.4 Cette définition permet d'établir les quatre concepts principaux suivants: *être sans-abri*; *être sans logement*; *en logement précaire*; *en logement inadéquat*, lesquels peuvent être considérés comme indiquant une absence de foyer. À partir de là, ETHOS classe les personnes sans-abri suivant leur situation de vie ou leur type de «foyer». Ces catégories conceptuelles sont divisées en 13 catégories opérationnelles qui peuvent être utilisées dans le cadre des différentes politiques, en ce qui concerne par exemple la cartographie des problèmes de «sans-abrisme» ainsi que l'élaboration, le suivi et l'évaluation de ces politiques ⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ Conseil de l'Europe - STE no. 163 - Charte sociale européenne (révisée).

⁽¹³⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-004.

⁽¹⁴⁾ Eurobaromètre.

⁽¹⁵⁾ D'après la nouvelle enquête Eurobaromètre sur la pauvreté et l'exclusion sociale MEMO/09/480/27.10.2009.

⁽¹⁶⁾ La typologie ETHOS figure en annexe du rapport. Voir aussi <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/FR.pdf>.

6. Statistiques, indices et indicateurs

6.1 À l'échelle de l'Union européenne, les offices nationaux de statistiques et les autres sources officielles de statistiques des États membres n'appliquent pas une méthode unique et uniforme de collecte des données sur les personnes sans domicile.

6.2 Il est possible d'utiliser le modèle développé par ETHOS avec ses catégories conceptuelles pour réaliser des statistiques et une cartographie des personnes sans abri, évaluer les besoins des bénéficiaires ainsi que les ressources locales ou organisationnelles, et assurer l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques.

6.3 Il est nécessaire de réaliser des études et des recherches sur le phénomène du «sans-abrisme» au niveau de l'UE, tant pour en comprendre les causes et les structures que pour concevoir les politiques et coordonner et mettre en œuvre les stratégies. Le CESE demande à Eurostat (par le système de collecte de données EU-SILC⁽¹⁷⁾) et aux responsables des programmes européens qui ont permis de financer les efforts menés en faveur de l'inclusion des sans-abri de présenter une évaluation portant sur les cinq à dix dernières années et offrant une vue d'ensemble de l'évolution du «sans-abrisme» au niveau européen.

7. Les facteurs de vulnérabilité et de risque d'exclusion liée à l'absence de domicile - Causalité

7.1 Les causes entraînant l'apparition du phénomène des sans-abri sont souvent complexes et interdépendantes. Ce type de situation est déterminé par un ensemble de facteurs convergents.

7.2 Il existe différents types de facteurs de vulnérabilité, sur lesquels il convient d'agir pour prévenir et résoudre le problème des personnes sans-abri:

- *structurels*: processus économique; immigration; citoyenneté; processus lié au marché immobilier;
- *institutionnels*: services sociaux principaux; mécanismes d'attribution des allocations; procédures institutionnelles;
- *relationnels*: situation familiale; état des relations (par exemple, divorce);
- *personnels*: handicap; éducation; dépendance; âge; situation des immigrants;
- *discrimination et/ou absence de statut juridique*: peut concerner en particulier les immigrés et certaines minorités ethniques comme les communautés de Roms.

8. Services sociaux ou services d'urgence et stratégies pour un accès au logement

8.1 Il existe différents types de services d'assistance offerts aux personnes sans abri: services résidentiels ou non résidentiels. Promouvoir le partenariat public-privé est un élément-clé de la mise en œuvre des stratégies permettant d'accéder à un logement. Il importe au plus haut point de mettre à disposition des logements permanents et des services médico-sociaux d'urgence, ainsi que de promouvoir des partenariats, notamment pendant

l'hiver et l'été, sachant que dans certains pays, un certain pourcentage de personnes sans domicile meurent dans la rue à chaque période de canicule ou de grand froid.

8.2 Le CESE recommande de diffuser des modèles novateurs ainsi que des guides de bonnes pratiques à l'échelon national et européen, qui promeuvent à ces niveaux des méthodes novatrices et interactives et dans lesquels le logement permanent et les services complémentaires nécessaires doivent être la première option. La méthode ouverte de coordination peut s'avérer très avantageuse pour promouvoir des politiques efficaces d'intégration des personnes sans abri.

8.3 Le CESE recommande de développer des services diversifiés et de promouvoir des normes minimales pour tous les services sociaux destinés aux personnes sans domicile (*homeless*) afin de répondre à la diversité de leurs besoins:

- interventions sociales directes: assistance sociale et juridique pour l'obtention d'un logement, hébergements temporaires, maisons et appartements sociaux, réseaux d'assistance et de prise en charge, centres polyvalents;
- services spécialisés (sans-domicile porteurs du VIH ou ayant des besoins spéciaux, etc.);
- conseil, conseil juridique et formation professionnelle;
- formation à l'esprit d'entreprise pour les sans-domicile, et économie sociale;
- monitoring et soutien (assistance communautaire);
- actions de promotion familiale, sociale et culturelle, programmes de prévention.

8.4 Le CESE suggère de mettre en œuvre des stratégies intégrées permettant de créer des services suffisants et complémentaires dans tous les domaines pour répondre à tous les besoins des bénéficiaires, et plus particulièrement des logements sociaux. Le CESE estime qu'il est nécessaire, pour éviter les décès de personnes sans-abri dans la rue, de promouvoir une législation imposant de créer dans chaque région au moins un centre de conseil et un lieu d'hébergement d'urgence pour les personnes sans domicile, d'une capacité correspondant au nombre de personnes vivant dans la rue. Le CESE souligne qu'il importe de trouver des solutions permanentes pour intégrer les personnes défavorisées, en construisant des hébergements et des logements permanents et en mettant en place des services sociaux supplémentaires, notamment pour permettre de maintenir les liens de solidarité intrafamiliale (parents-enfants, etc.) et, dans la mesure du possible, de réintégrer les enfants à la famille dans le cas où ceux-ci ont été retirés aux parents pour des raisons liées à la pauvreté ou aux conditions de vie difficile.

8.5 Le CESE recommande aux États membres d'élaborer en priorité des stratégies de prévention à moyen et à long terme.

8.6 Les services sociaux à destination des personnes sans abri ne doivent pas être systématiquement utilisés pour compenser les conséquences de la classe politique en matière d'immigration ou le manque de services spécialisés pour l'accueil des immigrés.

⁽¹⁷⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc.

9. Observations particulières

9.1 L'absence d'abri ou d'un logement peut conduire à la dégradation de l'individu, à une discrimination fondée sur l'appartenance sociale (à un groupe défavorisé), voire parfois même à la mort (en particulier les saisons de froid ou de chaleur extrêmes). Le CESE considère que le phénomène du «sans-abrisme» (*homelessness*) peut directement porter atteinte aux droits de l'homme tels que visés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (aux articles 1, 2, 3, 6, 7, 21 et 34)⁽¹⁸⁾, ainsi que dans la Charte sociale européenne révisée et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

9.2 L'intégration sociale des personnes sans domicile est un processus complexe et difficile. Le CESE demande à la Commission européenne d'élaborer une stratégie ambitieuse en vue d'aider les États membres à éradiquer le phénomène social du «sans-abrisme» (*homelessness*) par la mise en place de stratégies nationales efficaces. Il convient que celles-ci soient centrées sur des définitions communes, des causes, des actions et des effets d'impact. Le CESE invite la Commission européenne à préparer une campagne de sensibilisation sur le phénomène du «sans-abrisme» (*homelessness*) et souligne qu'il s'agit d'une nécessité absolue. Il préconise que les politiques et les stratégies européennes soient élaborées en collaboration avec les organisations qui fournissent des services sociaux, les personnes privées de logement, les autorités publiques et la communauté des scientifiques et des chercheurs.

9.3 Le CESE recommande à la Commission d'encourager les États membres, à l'avenir, à consacrer des budgets et des fonds spécifiques au financement ou au cofinancement de programmes en faveur des personnes sans-abri (notamment au titre du FSE et du FEDER). Le CESE estime que les fonds structurels (FSE et FEDER) devraient être majorés sur la période

2014-2020 et que l'approche devrait être complémentaire; il recommande en outre aux États membres d'inclure dans les programmes nationaux opérationnels des stratégies relatives au problème des personnes sans-abri [en référence au règlement (CE) 1083/2006] et des mesures visant à réduire les conséquences négatives de la crise économique sur l'accès au logement.

9.4 Le CESE recommande de promouvoir des politiques européennes visant à limiter toute tendance spéculative sur le marché immobilier. Dans le cadre de l'analyse des politiques sociales européenne et nationales, il préconise de surveiller le rapport entre le salaire mensuel net et le prix d'un logement. Le CESE estime que l'accès à un logement décent doit être proportionnel au rapport entre le montant de la mensualité (ou du loyer) correspondant au coût du logement et majoré des dépenses quotidiennes, et le montant du salaire net d'un citoyen européen.

9.5 Le CESE attire l'attention sur le fait que le phénomène du «sans-abrisme» prend de plus en plus d'ampleur dans certains pays. En effet, s'il y a quelques décennies, cette problématique concernait spécifiquement des adultes vivant dans la rue, elle est devenue plus diverse et plus aiguë dans de nombreux États européens: il existe désormais des femmes sans domicile en nombre croissant, des familles vivant dans la rue, des jeunes et des enfants sans abri vivant dans la rue, des salariés ayant perdu leur logement suite à l'impossibilité de rembourser leurs crédits ou en raison de la crise immobilière et économique, et de plus en plus d'immigrés ou de personnes appartenant à des minorités ethniques sans abri. L'existence d'enfants des rues «de deuxième génération», qui vivent dans la rue et dont les parents sont des sans-abri, constitue la preuve manifeste et regrettable que le phénomène est devenu incontrôlable dans certaines zones.

Bruxelles, le 27 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ Union européenne, 2010 / ISBN 979-92-284-2588-6, pp. 391-403. Voir aussi le paragraphe 3.2 de l'avis.

Avis du Comité économique et social européen sur «L'informatique en nuage (cloud computing) en Europe» (avis d'initiative)

(2012/C 24/08)

Rapporteur: **M. PIGAL**

Le 20 janvier 2011, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur:

«L'informatique en nuage (cloud computing) en Europe».

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 octobre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 26 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 143 voix pour, 1 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 S'appuyant sur la Stratégie 2020 et notamment l'Agenda numérique, le Comité a souhaité examiner une solution informatique encore en phase de développement fort et prometteur: l'informatique en nuage ou le *Cloud Computing* (CC). Le présent avis d'initiative vise d'abord à collecter et partager les expériences de terrain d'acteurs du Comité, comme du marché du CC. Dans un deuxième temps, il vise à proposer une liste de recommandations pour encourager l'Europe ⁽¹⁾ à se positionner en pointe dans ce domaine prometteur, s'appuyant sur des entreprises leader.

1.2 Le CC s'appuie sur une architecture numérique offrant les avantages suivants: une approche rapide à déployer, facile à élargir et proposant un «paiement à l'usage».

1.3 Sur le terrain, le CC s'appuie sur **un modèle économique prometteur**:

- un **nombre d'utilisateurs** potentiels importants: particuliers, entreprises, services publics, etc.;
- la **mutualisation** des moyens et outils informatiques qui conduit à l'optimisation de leur utilisation;
- la **mobilité** permise grâce au CC, notamment pour les utilisateurs nomades qui peuvent constamment accéder à leurs données;
- l'**intégration** facile, ajustable et transparente de ses différents composants techniques: internet, infogérance, applications mobiles, etc.;
- le **lissage des coûts** tout au long du cycle de vie des systèmes informatiques, sans investissement initial élevé;

- le **recentrage** des entreprises sur leur activité principale sans se préoccuper de la complexité des systèmes informatiques;
- l'opportunité d'une **croissance** par de nouvelles activités pour des acteurs majeurs du secteur, les intégrateurs de systèmes (SI), les éditeurs de logiciels.

1.4 À ce jour, le CC démontre aussi un **manque de maturité**, voire des **faiblesses**:

- la multiplicité de normes tentant d'encadrer et de contrôler l'usage du CC;
- l'absence **d'une autorité de gouvernance** européenne et identifiable pour les faire respecter;
- le manque de recul des utilisateurs, les particuliers en tête, pour mesurer les **bénéfices affichés** et surtout les **risques encourus**;
- la **fragilité** intrinsèque d'internet: interruptions en cas d'incidents, attaques cybercriminelles etc.;
- la **saturation d'internet**: stagnation des performances, forte croissance des volumes échangés (audio, vidéo, spams), limitations du système d'adressage (IP);
- la **saturation des serveurs**: leur mutualisation et le surbooking en résultant qui peut provoquer des congestions;
- les risques liés à l'**externalisation** des données et traitements chez une tierce-partie;
- les risques liés à la **délocalisation** des données et traitements dans un autre pays, avec une **réglementation** propre;

⁽¹⁾ Dans le reste du document les termes «Europe» ou «Union Européenne» ou «UE» seront utilisés indifféremment.

- le risque social induit par une concentration des activités de développement, hébergement et exploitation;
- les droits et obligations des utilisateurs et des fournisseurs du CC restent imprécis;
- la distinction entre le responsable du traitement des données et celui qui effectue le traitement des données personnelles n'est pas parfaitement claire;
- pour les personnes qui ne disposent pas de connaissances spécialisées, les contrats de fourniture de tels services sont complexes, voire difficilement compréhensibles pour ce qui concerne la collecte, le traitement et le transfert des données sur les consommateurs mais aussi leurs droits découlant de la législation.

1.5 Pour l'Europe, le CC est l'opportunité **de s'engager dans un marché** prometteur, majeur et stratégique. Pour en assurer le succès, **le Comité recommande** que les actions suivantes soient menées, potentiellement par la Commission, elle-même, s'appuyant sur les États membres, ou des entreprises européennes du secteur.

1.5.1 Compétences

- lancer une étude de la nécessaire évolution des compétences des informaticiens pour faire face à celle des besoins et des effectifs dans le CC,
- encourager et/ou coordonner la mise en place de programmes de formations,
- valider une certification ou des diplômes spécifiques qui reconnaîtraient et attesteraient les compétences des spécialistes en charge du CC.

1.5.2 Recherche et investissements

- encourager les centres de recherche européens à se coordonner pour se maintenir en pointe en termes de connaissance et d'expertise,
- renforcer le développement de la fibre optique en s'appuyant (subvention ou partenariats) sur les acteurs des télécommunications européens.

1.5.3 Partenariat

- favoriser l'émergence de consortiums entre industriels européens pour investir sur des projets communs de CC; par exemple: dans le PCRD (programme-cadre de recherche et développement),
- encourager, voire subventionner, des investisseurs pour la création de «méga-fermes» d'ordinateurs sur le territoire des États membres; s'inspirant ainsi de celles déjà existantes dans d'autres zones,
- utiliser des marchés publics pour stimuler des partenariats,

- regrouper des éditeurs de solutions CC et des entreprises de télécommunications, ces dernières étant par nature dans le contact direct avec les utilisateurs-cibles des solutions CC.

1.5.4 Normes et gouvernance

- encourager les acteurs publics et privés à participer à l'émergence des règles qui encadreront les relations entre, d'une part, les fournisseurs, et, d'autre part, les entreprises ou les citoyens européens,
- profiter de l'avance prise par l'UE en matière de sécurité des données, protection de la vie privée, etc. pour imposer leur stricte application dans les solutions CC,
- mettre en place une agence européenne spécifiquement en charge de veiller au respect des normes ci-dessus,
- légiférer pour limiter la délocalisation de données sensibles en dehors de l'Europe;
- tenir sérieusement compte, dans la prochaine révision de la directive sur la protection des données personnelles, des défis posés par les applications du CC, même si le Comité reconnaît qu'ils sont particulièrement vastes.

2. Introduction

2.1 Le *Cloud Computing* (CC) s'inscrit dans la lignée d'autres évolutions, de même magnitude, telles que le modèle Client/Serveur ou de l'internet.

2.2 Le CC consiste à combiner et optimiser l'usage de concepts et technologies existants tels que: internet, des «fermes» d'ordinateurs mutualisés, l'infogérance, etc.

Par conséquent, le CC hérite inévitablement des forces et faiblesses de ses composants, par exemple les performances du trafic internet, la protection des données de l'infogérance, le surbooking d'ordinateurs mutualisés, etc.

2.3 Des travaux ont été réalisés par le Comité sur des aspects dont hérite directement le CC par exemple:

- la protection des données ⁽²⁾,
- les systèmes de télécommunications ⁽³⁾,
- les communications électroniques ⁽⁴⁾,

⁽²⁾ Avis CESE sur la «Protection des données à caractère personnel», JO C 248 du 25.10.2011, p. 123.

⁽³⁾ Avis CESE sur les «Réseaux de communications électroniques», JO C 224, 30.8.2008, p. 50.

⁽⁴⁾ Avis CESE sur les «Réflexions sur le service universel de communications électroniques», JO C 175, 28.7.2009, p. 8.

- l'internet ⁽⁵⁾,
- la protection des consommateurs ⁽⁶⁾,
- l'internet des objets – Un plan d'action pour l'Europe ⁽⁷⁾.

Pour éviter toute redite ou redondance, cet avis se concentrera sur les aspects strictement liés au CC.

2.4 Le Comité n'est pas le seul à s'intéresser au CC; d'autres instances et organismes européens s'en préoccupent, aussi.

2.5 Au Forum économique mondial (*World Economic Forum*) de Davos, le 27 janvier 2011, Neelie KROES, vice-présidente de la Commission européenne, a présenté sa vision du phénomène:

«S'agissant de l'informatique en nuage, j'ai compris que nous ne pouvions pas attendre une définition qui recueille l'assentiment de tous. Nous devons agir [...]. Comme le prévoit la stratégie numérique pour l'Europe, j'ai commencé à travailler sur une stratégie pour l'informatique en nuage couvrant toute l'Europe, selon une approche qui dépasse celle d'un cadre politique. Je ne veux pas me contenter d'une Europe favorable à l'informatique en nuage ("cloud-friendly"), mais souhaite bel et bien une Europe active dans ce domaine ("cloud-active")».

2.6 La Commission européenne a lancé en 2009 une étude «L'avenir de l'informatique en nuage ⁽⁸⁾» sur le CC en s'appuyant sur un groupe d'experts du secteur numérique et de chercheurs.

De plus, elle a lancé une **consultation publique** ⁽⁹⁾ dont les résultats alimenteront les travaux de préparation de la stratégie européenne en matière de CC qui sera, elle, présentée en 2012.

Le CC est un élément important pour mettre en œuvre la stratégie 2020 notamment ses deux initiatives phares: l'Agenda numérique et l'innovation.

Le 7^e programme cadre de recherche ⁽¹⁰⁾ finance déjà des programmes de CC.

2.7 Par ailleurs, l'**ENISA** ⁽¹¹⁾ a publié en novembre 2009 un rapport intitulé: «Cloud Computing: avantages, risques et recommandations pour la sécurité de l'information».

2.8 Le NIST ⁽¹²⁾ a récemment publié: «*Cloud Computing Standards Roadmap* (NIST CCSRWG – 092 – July, 5 2011)»

⁽⁵⁾ Avis CESE sur le thème «Faire progresser l'internet», JO C 175, 28.7.2009, p. 92.

⁽⁶⁾ Avis CESE sur le thème «Contenus créatifs en ligne dans le marché unique», JO C 77, 31.3.2009, p. 63.

⁽⁷⁾ JO C 77, 31.3.2009, p. 60 et JO C 255, 22.9.2010, p. 116.

⁽⁸⁾ European commission / Information Society and Media – Expert Group Report – rapporteur for this report: Lutz Schubert.

⁽⁹⁾ Du 16 mai au 31 août 2011.

⁽¹⁰⁾ Ou FP7 (7th Framework Programme).

⁽¹¹⁾ Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information ou *European Network and Information Security Agency*.

⁽¹²⁾ National Institute of Standards and Technology (USA).

3. Présentation technique liminaire du Cloud Computing

3.1 Des tentatives pour convenir d'une définition unique ont été largement contrariées par les efforts des éditeurs d'estampiller leurs logiciels existants comme des solutions CC ou «cloud ready».

Néanmoins, il y a un large consensus sur le fait que le CC est rapide à déployer, facile à élargir et offre une solution de «paiement à l'usage».

3.2 Quelles sont les caractéristiques du CC?

— **Dématérialisation:** il s'agit de rendre le moins visible possible à l'utilisateur, un particulier ou une entreprise, la configuration, la localisation ou la maintenance de ses moyens informatiques.

— **Facilité d'accès:** sous réserve d'un accès à internet, les utilisateurs peuvent accéder à leurs données et leurs applications de n'importe où et de n'importe quel équipement (ordinateur, tablette, smartphone).

— **Allocation dynamique:** le fournisseur adapte, en temps réel, la capacité informatique fournie en fonction des besoins de l'utilisateur. Ce dernier peut ainsi couvrir ses pics de charge sans avoir à investir dans des moyens informatiques sous-utilisés entre deux pics.

— **Mutualisation:** le fournisseur peut fournir l'allocation dynamique en mutualisant les moyens informatiques entre plusieurs utilisateurs. Il peut ainsi atteindre la plus grande et meilleure mutualisation des méga-fermes de plusieurs milliers d'ordinateurs.

— **Paiement à l'usage:** l'utilisateur ne paie que pour l'usage réel des moyens informatiques, autrement dit en tenant compte de l'évolution de ses besoins de capacité informatique. Les modalités contractuelles sont encore souvent *ad hoc*, mais tendent à se standardiser.

3.3 En entreprise, les premières applications adoptant l'approche CC sont: la messagerie, les outils collaboratifs et de *web-conferencing*, les environnements de développement et de test, la gestion de la relation client (CRM) et la *Business Intelligence*.

À l'avenir, la plupart des applications informatiques sont *a priori* susceptibles d'être disponibles dans une offre CC.

3.4 Le CC est typiquement déployé dans un (ou une combinaison) des 3 modèles allant du plus partiel au plus complet, et s'adressant à des clientèles différentes:

— **IaaS** (*Infrastructure as a Service*),— où seule l'infrastructure est couverte par le CC; s'adresse prioritairement aux services informatiques des grandes entreprises,

- **PaaS (Platform as a Service)**,- où l'infrastructure et les logiciels de base sont couverts par le CC; s'adresse aux informaticiens développeurs de logiciels,
- **SaaS (Software as a Service)**,- la solution est totalement couverte par le CC, jusqu'aux logiciels applicatifs; s'adresse d'abord à des utilisateurs finaux, pas nécessairement informaticiens (par exemple l'email pour les particuliers).

3.5 Le «**private Cloud Computing**» se développe largement; il est déployé en restant au sein d'une entreprise qui peut ainsi profiter de la flexibilité et la productivité du CC sans avoir à se préoccuper des difficultés liées à l'externalisation vers un prestataire CC.

Cette solution semble répondre à différents besoins:

- préparer, avec prudence et en interne (à l'entreprise), une transition des systèmes informatiques existants vers une plateforme fonctionnant en CC,
- placer les directions des services informatiques (DSI) des entreprises dans un mode de fonctionnement, vis-à-vis des autres directions, plus orienté sur les services et plus transparent par une facturation à l'usage.

4. L'impact du Cloud Computing

4.1 Qu'est-ce qu'une **entreprise** peut attendre du CC?

4.1.1 Comme indiqué précédemment, le CC «hérite» des forces et des faiblesses de certains de ses composants.

4.1.2 Rappelons donc en préambule certains bénéfices, pour les entreprises, qui ne sont pas propres au CC mais plutôt à l'antérieure émergence de l'infogérance:

- rester concentrée sur son cœur de métier;
- bénéficier d'effets de volume par l'industrialisation et la mutualisation du prestataire;
- avoir à sa disposition l'expertise et la qualité de service de spécialistes.

4.1.3 Selon une récente étude, 70 % des coûts d'une DSI sont générés par la gestion de l'existant. Allégée d'une partie de ces contingences, une DSI peut alors libérer les énergies nécessaires à l'innovation et à la recherche de services novateurs.

4.1.4 Suivent quelques-uns des **bénéfices** le plus souvent mis en avant pour les entreprises:

- **Investissement initial réduit:** pour les nouvelles solutions numériques, la mise en place ou l'extension d'une informatique ne passent plus par un lourd investissement dans les salles machine, les serveurs, les logiciels, les formations sur des logiciels spécifiques à un éditeur, etc.;

Il faut cependant noter que les solutions existantes, des entreprises comme des éditeurs de logiciels, vont requérir de lourds investissements pour être adaptées et portables sur une plateforme CC.

- **Réduction des délais de déploiement:** les équipes de développement sont concentrées sur les problématiques métiers sans se préoccuper de l'infrastructure technique, prise en charge par le prestataire CC; notamment la mise à disposition, progressive et sur demande, des ressources matérielles et humaines;
- **Comptabilisation et maîtrise des coûts:** avec le CC, l'informatique devient une charge de fonctionnement et non de l'immobilisation.

La maintenance s'appuie sur le modèle locatif; notamment, les mises à jour transparentes des outils logiciels ou matériels, le support technique de l'outil défectueux assuré directement et en ligne, soit par l'éditeur du logiciel ou le constructeur du serveur;

- **Renforcement du modèle de service:** s'appuyant sur les engagements du prestataire CC en matière de qualité, de disponibilité, de sécurité, d'évolutivité des outils dans le temps, il devient plus aisé pour la DSI de proposer à son tour, à ses clients internes, un modèle de service avec des SLA (*Service Level Agreement*);
- **Mobilité des salariés:** une solution CC maintient une qualité et facilité d'accès aux données pour tous les salariés de l'entreprise, qu'ils soient nomades ou non.

4.2 Certaines entreprises sont plus particulièrement intéressées par le CC; notamment:

- Les TPE et PME qui voient avec le CC l'opportunité de disposer d'une capacité informatique (matériels, logiciels et compétences) sans «ticket d'entrée» rédhibitoire car trop cher.
- Les start-up, par nature, dans une phase de fort développement, et qui savent que le modèle CC facilitera l'ajustement de leur capacité informatique à la croissance de leur activité.

4.3 Comment les **intégrateurs de systèmes** se préparent-ils au CC?

4.3.1 Ces intégrateurs de systèmes («*system integrators*» ou SI) ont pour activité est de mettre en place des solutions informatiques pour leurs entreprises clientes.

Leur place est devenue majeure dans le secteur informatique tant par leurs expertises que leurs effectifs et leur capacité à s'adapter aux fluctuations de charge de travail de leurs clients.

Sur le marché européen, les leaders sont Accenture, Atos, Cap Gemini, HP, IBM, Wipro, etc.

4.3.2 Les développements informatiques étant par nature ponctuels et temporaires, les DSI font appel, au coup par coup, aux SI pour disposer des informaticiens requis pendant la seule phase de développement.

Les équipes permanentes de la DSI ne sont impliquées dans cette phase que pour mieux assurer la suivante, la phase d'exploitation et la maintenance.

4.3.3 Avec le CC, les SI continueront d'être en charge de la conception et du développement des solutions pour leurs entreprises clientes.

Compte tenu des nouveaux travaux que cela représente, l'émergence du CC ne peut qu'être non seulement bien perçue mais même encouragée par les SI.

4.3.4 Se pose cependant la question de la pérennité de cette nouvelle activité. S'agira-t-il d'un surcroît d'activité ponctuel comme le secteur en a connu pour les «bugs de l'an 2000» ou «intégration de l'euro»?

Plusieurs décennies d'innovations et progrès techniques ont conduit à une augmentation de la productivité qui n'a diminué ni la masse des développements, ni le nombre d'informaticiens; au contraire, elle a permis une augmentation considérable du nombre de systèmes informatiques et de leur périmètre.

Le CC s'inscrit logiquement dans cette tendance. Il devrait donc ouvrir les développements informatiques à de nouveaux champs d'activités des SI.

4.4 Comment les éditeurs de logiciels se préparent-ils au CC?

4.4.1 Microsoft, Google, Oracle ou SAP, pour n'en citer que quelques-uns, doivent tous lourdement investir dans la «reconversion» de leurs offres existantes pour qu'elles soient estampillées du label des solutions «cloud computing ready».

4.4.2 Cette transformation requiert d'abord de lourds investissements en nouveaux développements informatiques. C'est surtout une remise en cause radicale de certains *business model*.

À titre d'exemple, l'offre Office-365 de Microsoft l'écarte radicalement de son modèle basé sur la vente de licences dès le 1^{er} usage d'un de ses logiciels...

4.5 Qu'en est-il des **hébergeurs de systèmes** vis-à-vis du CC?

4.5.1 Durant les dix dernières années, l'infogérance s'est développée, et notamment son volet majeur l'externalisation de l'hébergement des systèmes (serveurs, réseaux et logiciels de base).

Le CC étend cette approche, en mutualisant entre un nombre indéterminé d'utilisateurs (entreprises ou particuliers) les ressources externalisées.

4.5.2 Le CC tend donc à faciliter l'externalisation, mais surtout à concentrer les installations d'hébergement qui se traduisent par de gigantesques «fermes d'ordinateurs». L'émergence du CC devrait donc amener à une réorganisation du secteur, avec le renforcement de la concurrence entre les fournisseurs, des concentrations rendues nécessaires pour répondre

aux besoins gigantesques d'investissement, et inévitablement un impact social comme en ont connu d'autres secteurs qui ont traversé ces phases de concentration.

4.6 Le **secteur public** voit-il le CC différemment du secteur privé?

4.6.1 Le secteur public s'appuie sur des stratégies, des cultures, des hommes et des organisations qui connaissent des objectifs, contraintes et modes de fonctionnement similaires au secteur privé.

4.6.2 Par conséquent, les bénéfices attendus du CC par les entreprises (cf. ci-dessus) le sont tout autant par les administrations publiques.

De plus, grâce au CC, le service public aux citoyens pourra être amélioré par une meilleure disponibilité, accessibilité, etc.

4.6.3 Cependant le secteur public connaît des spécificités:

— Le climat général d'austérité

Il conduit à une rigueur budgétaire qui oblige à des coupes dans les programmes d'investissements publics, y compris ceux en matière d'informatique. Dans ce contexte, le modèle CC trouve toute sa justification; en effet il permet de développer une capacité informatique sans nécessiter un investissement initial.

— La recherche publique

Si celle-ci existe naturellement aussi dans le secteur privé, elle est très présente dans le secteur public à travers les centres nationaux de recherche, les centres universitaires, des partenariats entre le public et le privé.

Or la recherche peut requérir des pics de capacité informatique, ce à quoi justement le CC peut tout à fait répondre.

— Les investissements publics

Ils pourraient, par un effet de levier, initier et encourager des acteurs privés nationaux ou européens à investir dans le CC; particulièrement, les opérateurs de télécommunications. Par le passé certains investissements publics ont agi comme des catalyseurs pour les investissements et le positionnement stratégique du secteur privé. Par exemple, l'aéronautique et l'aérospatiale, la téléphonie mobile, le train à grande vitesse, etc.

— Certains États membres ont déjà investi massivement pour la transposition des logiciels de leurs administrations vers des architectures CC.

4.7 Le CC impacte-t-il aussi **les particuliers**?

4.7.1 Des solutions CC sont spécialement destinées aux particuliers. Notamment, et à titre d'exemple, les offres iCloud d'Apple, Office365 de Microsoft, Picasa, etc.

4.7.2 Bien peu nombreux sont les particuliers prêts à acheter un ou plusieurs serveurs, une infrastructure réseaux, etc. Par ailleurs, tous ne peuvent ou ne veulent pas se préoccuper de la maintenance de cette infrastructure, y compris sur un PC individuel.

4.7.3 Des produits jusque là disponibles sur (le disque dur) des PC individuels (traitement de texte, impression, stockage de photos, sauvegarde de données, etc.) se voient graduellement remplacés par des services internet, sur le modèle SaaS (cf. ci-dessus).

4.7.4 L'utilisation de ces services est gratuite dans sa version de base. Cette gratuité trouve souvent son financement dans la possibilité, pour le fournisseur, de construire une liste d'utilisateurs particuliers, autant de cibles marketing et publicitaires potentielles. Une version Premium, payante, est le plus souvent proposée, avec plus d'espace de stockage, des fonctionnalités supplémentaires, etc.

4.7.5 Pour les particuliers, le modèle CC répond aussi à la complexité croissante des outils informatiques, en offrant une simplification par une prise en charge extérieure. Il s'agit aussi d'un modèle *pay-on-demand* qui convient tout à fait à l'usage limité et épisodique des outils et ressources informatiques par les particuliers.

4.7.6 Enfin, l'accès nomade et constant aux données, est un facteur croissant d'attraction. Plusieurs fournisseurs⁽¹³⁾ proposent dorénavant aux utilisateurs de pouvoir écouter leurs musiques, voir leurs photos, etc., un peu partout.

4.8 *Au-delà de l'impact économique et commercial, quel sera l'impact social du CC?*

4.8.1 Les informaticiens sont les populations les plus susceptibles d'être affectées par l'émergence du CC.

4.8.2 Les **SI** (*System Integrators*) ne devraient connaître aucune baisse d'activité du fait du CC, voire même une hausse sensible pour la mise en place initiale. Même si les informaticiens de ces entreprises devront faire l'effort d'acquiescer de nouvelles compétences pour développer des solutions CC, leurs effectifs ne devraient pas en être affectés.

4.8.3 Les **informaticiens «maison»** (des entreprises clientes des SI) en charge des développements devraient être privés de leur mission principale: participer aux développements aux côtés des spécialistes des SI, pour mieux assurer la maintenance une fois ces derniers repartis. Or si le CC tient ses promesses, notamment prendre en charge une partie de la maintenance, les effectifs des développeurs maison devraient diminuer dans la même proportion.

4.8.4 Les informaticiens en charge de **l'exploitation informatique** devraient être plus affectés. Il est important de rappeler

qu'ils l'ont déjà largement été par l'émergence de l'infogérance qui a fait passer les équipes sous la responsabilité de prestataires d'infogérance. Avec le CC, l'infogérance va continuer de se développer, mais dans un secteur en forte concentration et avec plus de facilité à la délocalisation. On peut donc attendre une nouvelle réduction des effectifs de l'exploitation et l'hébergement informatiques.

4.8.5 L'externalisation de tout ou partie des départements informatiques éloigne les informaticiens des utilisateurs finaux des solutions informatiques. Cette **distanciation, organisationnelle** ou même géographique, réduira les interactions entre ces deux populations. Or ces interactions sont porteuses d'échanges collaboratifs directs et efficaces, et surtout de lien social qui permet aux informaticiens de mieux comprendre et répondre aux difficultés et aux attentes des utilisateurs.

4.9 *Quelles sont les points d'attention pour un **contrat** de solution CC?*

4.9.1 La relation entre consommateur et fournisseur (de CC) se distingue par deux possibilités: services gratuits, services payants. Cependant cette distinction n'est pas toujours très claire. Par exemple, des services gratuits peuvent imposer des coûts non financiers, tels que de la publicité contextuelle ou la possibilité pour le fournisseur de réutiliser les données du consommateur.

4.9.2 Les services gratuits ou à bas coût s'adressent typiquement à des particuliers. Il n'en reste pas moins que ces derniers doivent porter une attention particulière aux «conditions générales» qui paraissent moins formelles bien qu'elles aient valeur d'engagement contractuel. De plus, même pour les particuliers les informations confiées à un fournisseur ont de la valeur. En cas de problème, la gratuité du service peut se révéler bien coûteuse en perte de temps, voire en perte d'informations.

4.9.3 Pour une entreprise, le contenu du contrat CC doit être examiné, là aussi, avec beaucoup d'attention, idéalement par des spécialistes. En effet, l'entreprise confie à un prestataire extérieur des informations et des outils de valeur, ce qui, en cas de défaut, pourrait la mettre en très grande difficulté.

4.9.4 Les contrats de CC sont rarement négociables et la plupart des fournisseurs requièrent que leurs souscripteurs potentiels adoptent leur formulaire contractuel standard; pourtant, comme toujours, un contrat d'une valeur ou d'un intérêt stratégique suffisants peut encourager un fournisseur à accepter un accord «ajusté».

4.9.5 Gratuit ou payant, standard ou spécifique, le contrat doit clarifier les points suivants:

— le niveau de service CC (IaaS, PaaS, SaaS);

— le niveau de disponibilité des données garanti, et les responsabilités en cas de perte ou de dommage;

⁽¹³⁾ Cloud Drive d'Amazon, et iCloud d'Apple.

- le niveau de mutualisation des ressources entre plusieurs utilisateurs (risque de surbooking);
- les conditions de flexibilité des ressources disponibles et utilisées, et les taux de facturation en fonction de la consommation;
- les droits ou obligations du fournisseur de CC de révéler des informations à un tiers, par exemple: une autorité judiciaire;
- l'identité précise des parties fournissant réellement les services, notamment du fait de l'approche fréquente en niveaux multiples;
- les possibilités de dénoncer le contrat, et l'assistance prévue par le fournisseur pour la période de transition;
- la réglementation et la juridiction (nationales ou internationales) dont dépend le contrat, notamment, en cas de litige.

5. Les faiblesses du Cloud Computing

5.1 Le CC s'appuie sur l'**internet** dont il dépend largement. Or celui-ci semble proche d'avoir atteint plusieurs de ses limites, notamment en termes de **performance**.

Le nombre toujours croissant d'utilisateurs et d'utilisations, le volume de données échangées qui explose (notamment avec l'audio et la vidéo), le souhait des utilisateurs pour des temps de réponse toujours plus courts, sont autant de facteurs qui ont mis l'accent sur des problèmes potentiels de performance d'internet. Le trafic lié au CC ne pourrait qu'accentuer ces problèmes en ajoutant du volume de données échangées, mais surtout en abaissant encore les temps de réponse acceptables par les utilisateurs.

5.2 La **résilience du réseau** est, pour le CC, un autre risque lié à internet. Des incidents techniques, des attaques cybercriminelles ou des décisions de responsables politiques ont récemment interrompu son fonctionnement et montré d'abord sa fragilité et surtout la dépendance de ses utilisateurs par rapport à ce réseau public. Le modèle CC ne fera qu'accentuer encore le besoin de sécurité pour ce réseau qui n'avait pas été conçu, au départ, pour des usages commerciaux.

5.3 Une autre faiblesse majeure et multifactorielle du CC est la **sécurité des données** liée principalement à leur externalisation, délocalisée ou non.

Se pose d'abord le problème de la continuité d'accès à des données dont la disponibilité quasi-immédiate peut être critique, voire vitale pour un utilisateur de CC. Se pose ensuite le problème de la confidentialité des données stockées et gérées par un prestataire extérieur.

Cette question est particulièrement pertinente pour des données à forte valeur ajoutée, notamment dans le contexte d'espionnage industriel.

5.4 Les solutions sont d'autant plus attaquables et donc vulnérables qu'elles représentent, pour les hackers, une cible dont l'**attractivité** augmente avec **la taille, la visibilité et la criticité** des fermes de serveurs conçues et construites pour les supporter. Des efforts et des experts supplémentaires seront donc requis pour contrer cette attractivité accrue.

Mais il faut aussi noter que les fournisseurs de services informatiques (Outsourcing, CC, etc.) sont déjà très sensibilisés à la sécurité et à la cybercriminalité et sans doute mieux préparés que la plupart de leurs entreprises clientes.

À titre de métaphore, le coffre d'une banque est certes très attractif, cependant il protège mieux les bijoux qui auraient été, à défaut, rangés dans une boîte à bijoux dans la chambre parentale!

5.5 À ce risque s'ajoute la difficulté de déterminer quelle **réglementation** doit s'appliquer soit celle du propriétaire des informations, soit celle de l'hébergeur?

De plus quelle **autorité de contrôle** peut être saisie soit pour veiller à l'application de la réglementation, soit pour régler tout litige entre propriétaire et hébergeur?

Sur ce sujet, il est important de rappeler l'existence de la **directive 95/46/CE** («protection des données à caractère personnel») du Parlement européen et du Conseil et de l'avis du Comité ⁽¹⁴⁾.

Le régime européen de protection des données agit comme un frein très fort contre les transferts de toutes sortes en dehors de l'Europe. La **nature internationale** du CC soulève des questions sur les possibilités de transfert des données, soit entre le client et le fournisseur, soit au sein des infrastructures du fournisseur.

Dans ce contexte, l'**absence de gouvernance** (mondiale) d'abord d'internet et plus précisément du CC s'annonce comme une faiblesse supplémentaire.

À la protection des données s'ajoute aussi la question des **droits d'auteur**. En effet, les informations sous le coup de ces droits pouvant transiter ou être dispersées entre plusieurs sites, il devient difficile de déterminer les règles de protection, rémunération et contrôle qui doivent s'appliquer.

5.6 L'innovation informatique a permis à certains acteurs d'acquérir une **position dominante**; c'est par exemple le cas de Microsoft ou d'Apple pour les équipements individuels (PC, téléphone mobile, etc.), mais aussi de Google, de Facebook (moteur de recherche et réseaux sociaux). L'Europe a toujours été vigilante afin que ces positions ne deviennent pas telles qu'elles nuisent aux intérêts des autres acteurs du secteur comme des consommateurs.

Le CC, qui combine plusieurs technologies majeures, cumule l'attrait mais aussi les **risques d'une position dominante**; l'Europe devra donc être d'autant plus vigilante.

⁽¹⁴⁾ JO C 159, 17.6.1991, p. 38 (CESE 569/1991).

5.7 La question de l'**interportabilité** n'est pas uniquement technique, mais aussi commerciale. En effet, sans cette interportabilité, la solution CC choisie par un utilisateur devient captive et ne lui permet plus de transférer ses ressources hébergées vers un autre fournisseur; il s'agit alors d'une entrave à la mise en concurrence entre plusieurs fournisseurs. Utiliser des normes ouvertes et garantir l'interopérabilité des services et applications pourrait offrir des solutions pour assurer le transfert simple et rapide des données d'un fournisseur à l'autre, sans coût particulier pour l'utilisateur.

5.8 Toutes ces faiblesses apparaissent comme autant d'écueils dangereux pour le déploiement et la généralisation du modèle CC. La médiatisation (presse, média, réseaux sociaux, etc.) de problèmes liés à ces faiblesses, ou de litiges en résultant, pourrait nuire gravement au CC et entraîner la perte de confiance des utilisateurs dans le modèle comme dans les fournisseurs.

6. Défis et opportunités pour l'Europe

6.1 La Commission européenne établit comme objectif que l'Europe soit «*cloud-active*» (cf., le discours de Neelie KROES ci-dessus). Or le terme d'«active» ne clarifie pas s'il s'agit soit de la simple utilisation du CC, soit de son développement. La 1^{ère} interprétation ferait preuve d'un manque flagrant d'ambition. Chercher à rendre l'Europe «*cloud-productive*» est beaucoup plus explicite; autrement dit, que l'Europe fournisse des solutions CC plutôt que de simplement utiliser celles des autres.

6.2 Le secteur numérique est largement dominé par des **acteurs étrangers**, qu'il s'agisse de services, de produits ou de contenu, les acteurs sont majoritairement issus d'Amérique du nord ou d'Asie.

Dans le secteur des **télécommunications**, en revanche, l'Europe peut se targuer de faire jeu égal avec les autres zones. Des opérateurs tels que Deutsch Telekom, Orange ou Telefonica sont des acteurs de pointe.

6.3 À l'heure où l'industrie numérique est un **moteur de la croissance**, l'Europe est au pied du mur.

Elle a, dans un passé récent, montré combien elle pouvait être leader et dominante dans certains secteurs; c'était le cas notamment de la téléphonie mobile, même si sa position s'y est plus récemment dégradée.

6.4 L'émergence du CC est une nouvelle opportunité de «rebattre les cartes». Autrement dit, tous les acteurs vont pouvoir à nouveau concourir pour le leadership mondial; les acteurs dominants actuels se retrouvant remis en cause par d'autres ou de nouveaux arrivants.

6.5 Le caractère mondial du CC exige le développement de principes et de normes mondiales. L'Union européenne doit continuer à coopérer avec les organisations internationales pour développer desdits principes et normes. Il convient qu'elle joue un rôle de chef de file dans cet effort de développement de principes et de normes mondiaux et de puissance garante pour certifier que ces principes et normes assureront le niveau élevé de protection des données personnelles prévu par la législation européenne.

6.6 L'Europe possède des **atouts majeurs** en entrant dans cette nouvelle compétition mondiale:

- elle possède une excellente infrastructure numérique. La fibre optique se développe largement. L'infrastructure est contrôlée et gérée par un petit nombre d'acteurs historiques qui peuvent influencer sur les standards télécom et les investissements à réaliser;
- elle peut/sait avoir une politique d'investissements publics forte qui peut servir de catalyseur aux investissements privés;
- ses PME régionales ou nationales attendent des interlocuteurs de proximité et donc des acteurs CC européens;
- certains secteurs (ex.: la santé, l'armée, les transports publics, le secteur public) sont régis par des règles et des contraintes nationales, voire européennes, qui leur feront préférer des fournisseurs CC nationaux ou européens; d'autres secteurs (ex.: les banques, l'assurance, l'énergie, la pharmacie) sont tenus par la sécurité des données qui les réfrènera dans le choix des fournisseurs hors de leur périmètre national ou européen.

Bruxelles, le 26 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur «Le développement de zones régionales de gestion des stocks halieutiques et de contrôle de la pêche» (avis d'initiative)

(2012/C 24/09)

Rapporteur: **Brendan BURNS**

Le 20 janvier 2011, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur:

«Le développement de zones régionales de gestion des stocks halieutiques et de contrôle de la pêche» (avis d'initiative).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 octobre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 27 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 147 voix pour, 6 voix contre et 15 abstentions.

1. Recommandations

1.1 Le Comité approuve l'intention de procéder à une réforme radicale de la politique commune de la pêche (PCP), et plus particulièrement l'objectif de mettre en place une politique décentralisée, moins dépendante de décisions prises de manière détaillée à Bruxelles et permettant aux niveaux local et régional de participer davantage à la gestion de la pêche. Toutefois, les éléments essentiels, la clarté et le régime de sanctions nécessaires au fonctionnement efficace d'une telle politique font défaut et devraient être ajoutés.

1.2 Sans stocks halieutiques en bonne santé, il ne peut pas y avoir de pêche durable. Il est donc recommandé d'accorder la priorité à la durabilité environnementale, en tant que fondement de la durabilité économique et sociale, et de l'inclure expressément dans le règlement de base. Pour ce faire, la politique devra être menée suivant une approche scientifique, écosystémique, régie par le principe de précaution.

1.3 Pour être efficace, le renforcement des plans de gestion basés sur les quotas fondés quant à eux sur la notion de «rendement maximal durable» (RMD) doit passer par l'établissement de niveaux de population plus élevés, permettant véritablement à toutes les espèces faisant l'objet d'une réglementation de prospérer; il est souhaitable que cela soit réalisé à l'horizon 2015.

1.4 Le système proposé, fondé sur le marché, de droits de pêche négociables avec des licences attribuées sur la base de l'historique de la participation à une activité de pêche, pourrait permettre à ceux qui ont commis par le passé des actes de surpêche de continuer à le faire. Aussi le Comité recommande-t-il aux États membres de recourir à la disposition suivant laquelle les bénéficiaires de quotas sont tenus de démontrer que leurs activités ne nuisent pas à l'environnement marin et qu'ils apportent des contributions significatives aux populations côtières vivant de la pêche. De cette manière, la privatisation implicite des stocks halieutiques sera soumise à des contrôles sociaux et environnementaux.

1.5 Le Comité est favorable à l'interdiction partielle des rejets de poissons, mais suggère qu'elle soit expressément couplée à des améliorations des techniques de pêche sélective.

1.6 Il conviendrait de recourir au maintien des subventions pour développer des flottes de pêche qui opèrent de manière moins dommageable pour l'environnement (moins de dommages pour les stocks halieutiques et les fonds marins, moins de rejets, etc.), et non pour augmenter la capacité de pêche.

1.7 Les normes et règles s'appliquant aux flottes de l'UE lorsqu'elles pêchent dans leurs eaux territoriales devrait également s'appliquer lorsqu'elles opèrent en haute mer et dans les eaux de pays tiers. Il ne doit pas y avoir deux poids deux mesures.

2. Introduction

2.1 Les propositions de la Commission concernant la seconde révision de la politique commune de la pêche (PCP) ont été publiées alors que le présent avis était en cours d'élaboration. La Commission propose une réforme globale en profondeur pour répondre à la réalité de la situation actuelle, qui se caractérise par une surexploitation des stocks, une surcapacité des flottes de pêche, de fortes subventions, une faible résilience économique et une baisse des quantités de poissons capturées par les pêcheurs européens. Les observations formulées dans le présent avis sont par conséquent centrées sur le développement de zones régionales de gestion des stocks halieutiques dans le contexte plus large de la réforme proposée.

3. Cadre général

3.1 Les traités européens et l'actuelle PCP confèrent à la Commission le droit d'initiative, et au Conseil la compétence exclusive pour la conservation des ressources biologiques de la mer. Ce système centralisé, ou plus précisément l'approche descendante choisie pour l'exercice des responsabilités de la PCP, n'a pas offert de solutions viables pour répondre à la grande diversité des situations et des juridictions territoriales de la PCP. La formule «il n'existe pas de solution universelle» est souvent employée pour critiquer l'appareil réglementaire qui résulte de cette situation.

3.2 La nécessité d'impliquer les parties prenantes a été reconnue lors de la première réforme de 2002 qui a débouché sur la création des Conseils consultatifs régionaux (CCR), dont le rôle n'est que consultatif.

3.3 Avec l'adoption du traité de Lisbonne sont apparus des changements très substantiels. Désormais, la codécision entre le Parlement européen et le Conseil s'applique à tout ce qui concerne la réglementation des pêches, excepté la fixation des possibilités de pêche, qui relève toujours de la compétence exclusive du Conseil.

3.4 En essayant d'apporter une réponse à chaque problème, la Commission et le Conseil ont adopté des réglementations excessivement compliquées, sans parvenir à résoudre les problèmes survenant dans les eaux européennes.

3.5 Selon le secteur de la pêche, la réglementation présente une «profusion de détails qui frise le comique» – spécifications des équipements, compositions autorisées de débarquements et réglementations techniques, le tout figurant dans 900 actes réglementaires. Ce luxe dans le détail ralentit toute innovation, car il n'incite pas à trouver des solutions viables. De plus, cela a entraîné un manque de confiance entre les professionnels du secteur et les mécanismes politiques et comités censés contrôler la PCP. Inévitablement, cela crée une tendance à contourner les réglementations plutôt qu'à les respecter.

3.6 La PCP actuellement en vigueur n'a pas encouragé le secteur à innover et expérimenter. Toutefois, il existe des exemples positifs d'initiatives lancées par des professionnels de la pêche. L'Écosse peut se prévaloir d'un bilan solide en matière d'innovation, par exemple s'agissant de la conservation du cabillaud en mer du Nord. Le déclassement de navires y a été pratiqué de manière significative, parallèlement à des fermetures en temps réel, ainsi que la gestion intelligente d'un nombre limité de jours de mer, le recours à des engins plus sélectifs et des essais d'utilisation de la télévision en circuit fermé (CCTV). Cela a contribué à réduire les rejets de poissons, à améliorer la compétitivité ainsi que la préservation des stocks. D'autres parties prenantes ont également apporté une forte contribution: par exemple, le secteur des chalutiers à perche aux Pays-Bas, qui a modifié et fait évoluer ses types d'équipements, et a procédé à des déclassements.

3.7 Ce qui caractérise toutes ces initiatives est que le secteur de la pêche reconnaît désormais qu'il existe des problèmes (par exemple, la nécessité de réduire les rejets) et qu'il a lui-même un rôle central à jouer dans la recherche et la mise en œuvre de solutions. L'on rencontre d'autres exemples régionaux, qui montrent que des solutions trouvées au niveau régional donnent de meilleurs résultats qu'une réglementation générique élaborée à Bruxelles.

3.8 Toutefois, ces essais partagent une même limite fondamentale, à savoir que l'actuelle PCP ne prévoit pas de délégation de pouvoirs. Le résultat final de l'innovation, de l'expérimentation et du développement n'influence la réglementation que si la Commission décide d'y donner suite.

3.9 Cette tendance de la Commission européenne à garder une mainmise excessive sur la réglementation s'explique sans doute par le fait qu'elle souhaite vivement ne pas déroger à ses responsabilités. C'était particulièrement le cas avant le traité de Lisbonne et, de manière regrettable, ce processus s'est auto-entretenu. Plus la législation devient centralisée, complexe et mal adaptée, moins les parties prenantes lui font confiance, et moins elle risque d'être pleinement respectée. Cela justifie une réglementation centrale encore plus stricte, ce qui perpétue le cercle vicieux.

4. Observations générales

Pour toutes les raisons exposées dans le chapitre 3 ci-dessus (Cadre général), il s'impose de manière évidente qu'il faut créer des autorités régionales pour appliquer les politiques de l'UE. Ce qui soulève plusieurs questions.

4.1 Délégation de pouvoirs

4.1.1 Pour que leur action ait une vraie valeur, les autorités régionales doivent être dotées d'objectifs stratégiques étayés scientifiquement, définis à Bruxelles. Bruxelles devrait également:

- être chargée de garantir des conditions équitables entre les régions ou les pêcheries;
- surveiller le secteur, pour s'assurer que les quotas, objectifs chiffrés et autres objectifs fixés par l'UE sont respectés.

4.1.2 Étant donné la variété des conditions géographiques et autres facteurs caractérisant les zones de pêche, il conviendra de doter les États membres d'instruments de gestion. Cela garantira que l'élaboration de normes et de réglementations, tant au niveau de l'UE qu'au niveau régional, se fera avec la pleine participation des professionnels du secteur et des experts, qui perçoivent en connaissance de cause ce qui fonctionnera ou non dans chaque zone.

4.2 Régions de pêche et autorités régionales

4.2.1 La large diversité des zones qui seront concernées par ces changements fait que le présent avis n'est pas à même de suggérer des objectifs définis, sinon de recommander que toutes les régions soient définies par des organes représentatifs associant les États membres et les parties prenantes, et en particulier des organisations qui représentent un intérêt régional sans avoir de responsabilités paneuropéennes.

4.3 Rejets

4.3.1 C'est devenu un problème majeur, notamment les rejets qui ont lieu pendant la phase de capture. Ce problème ayant attiré l'attention des médias, la commissaire DAMANAKI a répondu en proposant d'introduire dans la révision de la PCP une interdiction partielle des rejets.

4.3.2 Les conséquences possibles d'une approche maladroite concernant les rejets de poissons pourraient s'avérer désastreuses pour les communautés de pêcheurs et le secteur entier.

4.3.3 La cause première de ces rejets massifs réside dans les réglementations actuelles régissant les pêcheries mixtes – pour lesquelles il est inévitable de capturer plusieurs espèces en même temps. La gestion consistant à fixer des «totaux admissibles de captures» pour chaque espèce individuelle, se superposant à des

règles sur la «composition des captures» qui régissent la proportion des différentes espèces que l'on peut débarquer, crée un entrelacs rigide de réglementations qui ne reflète ni l'abondance, ni la répartition des espèces de poissons présentes dans un écosystème donné.

4.3.4 L'un des objectifs principaux de la PCP révisée devrait être de soutenir l'introduction de meilleures pratiques de travail, comme cela est évoqué au chapitre 3 du présent avis, afin de réduire les rejets à un niveau négligeable.

Bruxelles, le 27 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

ANNEXE

à l'avis du Comité

Les amendements suivants, qui ont recueilli plus d'un quart des suffrages exprimés, ont été repoussés au cours des débats:

Paragraphe 1.2, 1.3, 1.4, 1.6 et 1.7

Supprimer les paragraphes 1.2, 1.3, 1.4, 1.6 et 1.7:

Résultat du vote

Voix pour:	46
Voix contre:	102
Abstentions:	14

Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle de la société civile dans l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et l'Inde» (avis d'initiative)

(2012/C 24/10)

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

Le 14 septembre 2010, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Le rôle de la société civile dans l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et l'Inde».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 octobre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 27 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 152 voix pour, 3 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) considère qu'un accord de libre-échange (ALE) entre l'UE et l'Inde pourrait être avantageux pour les deux parties, compte tenu des bénéfices qu'il peut apporter sous forme de développement renforcé, de compétitivité, de richesse et d'emplois. Le commerce représente un moyen important de soutenir le développement et de réduire la pauvreté. Ses incidences économiques, sociales et environnementales doivent toutefois être évaluées avec soin, en toute transparence et de manière globale, dans l'intérêt de l'ensemble des parties. Dans ce contexte, la société civile a un rôle moteur à jouer.

1.2 Le processus de négociation de cet ALE, notamment la mise en évidence de ses possibles répercussions, présente plusieurs faiblesses auxquelles les deux parties doivent remédier avant que l'ALE ne soit finalisé. Selon le document de prise de position des services de la Commission, une plus grande attention aurait pu être accordée aux incidences sur l'emploi informel, et une analyse plus poussée des effets de l'accord sur le déplacement de la main d'œuvre permettrait de prévoir plus en détail d'autres incidences sociales comme l'impact sur la pauvreté, la santé et l'éducation ⁽¹⁾.

1.3 Le CESE rappelle que, conformément à l'article 207 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la politique commerciale commune de l'UE doit être menée «dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'UE» et que, conformément à l'article 3 du traité sur l'Union européenne, elle doit contribuer, entre autres, au développement durable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme. Le commerce n'est pas une fin en soi.

1.4 Le CESE recommande d'entreprendre sans délai de nouvelles études qui prennent expressément en considération la véritable incidence de l'ALE sur la société civile de l'Inde et de l'UE (notamment sur le Mode 4 (OMC), les PME, les droits des travailleurs, les femmes, la protection des consommateurs, l'économie informelle, l'agriculture, la pauvreté et l'accès à des

produits de base tels que les médicaments vitaux). Par souci de transparence, ces études devraient être réalisées sur la base d'études universitaires publiques et d'ateliers auxquels participerait la société civile. Les conclusions pourraient alors être prises en compte dans le cadre des négociations qui, à l'heure actuelle, sont en phase finale.

1.5 Le CESE appelle le Conseil, le Parlement et la Commission à faire en sorte que l'UE, avant la conclusion d'un accord,

- prenne en considération les avis et les préoccupations de la société civile de l'UE;
- évalue l'impact sur les scénarios probables liés au Mode 4, en étudiant la quantité et la qualité de travail par secteur et par État membre, en pleine consultation avec les partenaires sociaux;
- respecte ses obligations légales qui lui imposent de garantir que l'ALE n'accroît pas la pauvreté;

et que l'accord:

- soit régi par une clause des droits de l'homme en bonne et due forme, conformément aux pratiques de l'UE à ce jour et à la politique qu'elle affiche;
- comporte un chapitre ambitieux sur le développement durable incluant des dispositions en matière de main d'œuvre et d'environnement qu'il soit possible de faire respecter au moyen des procédures normales de règlement des différends, en prévoyant des recours efficaces;
- crée notamment un cadre fondé sur les droits de l'Organisation internationale du travail pour les travailleurs actifs dans l'économie informelle;
- comporte une clause de sauvegarde sociale bilatérale prenant en considération tant les risques auxquels peut être confrontée l'industrie intérieure de l'UE et de l'Inde que ceux encourus par la société, notamment les déplacements de main-d'œuvre.

⁽¹⁾ Document de prise de position des services de la Commission européenne – Évaluation de l'impact du commerce sur le développement durable concernant l'accord de libre-échange entre l'UE et l'Inde, 31 mai 2010.

1.5.1 Le CESE recommande qu'un mécanisme de suivi de la société civile soit mis en place. Il conviendrait de doter celui-ci du pouvoir de formuler des recommandations particulières quant à la nécessité d'activer la clause de sauvegarde sociale, auxquelles les autorités compétentes devraient être tenues d'apporter une réponse motivée. Il y a lieu de soutenir le renforcement des capacités et la formation de la société civile dans le cadre de ce suivi.

1.6 La teneur de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et l'Inde demeure actuellement confidentielle et ses spécificités ne peuvent dès lors être analysées dans le présent avis.

2. Introduction

2.1 Un accord de libre-échange (ALE) entre l'UE et l'Inde couvrirait plus d'un cinquième de la population mondiale, et serait à ce titre l'un des ALE les plus importants au monde. Il dispose du potentiel nécessaire pour apporter des avantages considérables à la société, dans l'UE comme en Inde.

2.2 Les deux parties sont confrontées à des défis économiques de grande ampleur: tant l'UE, avec sa population vieillissante et ses marchés saturés, que l'Inde, avec sa très forte population et l'essor de l'urbanisation. La libéralisation et l'ouverture accrue de ces deux marchés, compte tenu de l'inégalité de développement entre ces deux régions, pourraient être bénéfiques à la population de l'UE comme à celle de l'Inde.

2.3 Les organisations d'entreprises européennes et indiennes concèdent que des pertes d'emploi pourraient se produire. Néanmoins, en ouvrant davantage les deux marchés et moyennant le développement des compétences, des programmes de formation, le transfert réciproque de connaissances, le développement des infrastructures, la mise en œuvre de dispositions relatives aux chaînes d'approvisionnement et le recours aux entreprises communes, les échanges commerciaux entre l'Inde et l'UE pourraient susciter une croissance soutenue, une plus grande compétitivité et davantage d'emplois à longue échéance. Le Centre économique et technologique européen (EBTC), créé pour proposer des solutions pratiques aux entreprises qui pénètrent sur le marché indien, est appelé à jouer un rôle de premier plan dans les activités déployées pour relever certains de ces défis.

2.4 Promouvoir l'innovation dans le cadre d'un ALE peut assurer la compétitivité future des entreprises. De plus en plus, les entreprises européennes et indiennes coopèrent dans le domaine du développement technologique, dans tout un éventail de secteurs. L'Inde dispose d'une main-d'œuvre bon marché dont le niveau d'éducation est élevé, et de grandes capacités en matière de recherche et de développement. Toutefois, les deux parties ont besoin d'un environnement susceptible d'encourager les investissements durables dans l'innovation. L'expérience et le savoir-faire des entreprises de l'UE en Inde, et des entreprises indiennes dans l'UE, peuvent aussi constituer un atout de taille pour contribuer à satisfaire ces exigences.

2.5 L'ALE a des conséquences importantes pour l'investissement étranger. Afin d'attirer davantage de fonds, l'Inde libéralise et simplifie depuis 1991 son régime d'investissements directs étrangers (IDE), ce qui a conduit à une augmentation des afflux d'IDE. L'ALE poursuivrait sur cette lancée en dotant les entreprises de l'UE d'un accès au marché et en leur apportant la sécurité juridique⁽²⁾. Dans le nouveau contexte créé par les

accords de libre-échange (ALE), il convient d'évaluer soigneusement les conséquences pour l'Inde de l'ouverture aux investissements directs étrangers; il est par ailleurs nécessaire d'adopter une approche progressive concernant cette ouverture.

2.6 Le présent avis n'examine pas les avantages économiques potentiels de l'ALE. Il exprime en revanche les préoccupations du Comité quant aux conséquences sociales et environnementales incertaines de l'ALE pour l'Union européenne, en ce qui concerne plus particulièrement le Mode 4, et pour les segments de population les plus pauvres de la société indienne. Ces effets constituent un aspect important des intérêts des entreprises européennes en matière de diligence raisonnable et de protection des marques. Les questions de responsabilité sociale des entreprises, de main d'œuvre et de droits de l'homme ne s'arrêtent pas aux frontières de l'UE pour les entreprises européennes ayant une activité commerciale internationale.

3. Le processus de négociation

3.1 Les négociateurs ont consulté de grandes entreprises, en Inde comme dans l'UE. En sa qualité d'organe consultatif représentant tous les segments de la société civile, le CESE craint néanmoins que les négociateurs ne placent pas tous les acteurs sociétaux sur un pied d'égalité dans le cadre des consultations; il prie instamment la Commission européenne, dès lors, de tenir pleinement compte des avis de toutes les parties prenantes européennes et indiennes. Il appelle par ailleurs la Commission à engager des consultations: avec les PME en ce qui concerne les incidences potentielles de l'ALE; avec les syndicats au sujet du manque de clarté des aspects relatifs aux garanties pour la main d'œuvre et au Mode 4; avec les organisations de consommateurs et les secteurs agricoles sur la sûreté des aliments, la sécurité alimentaire et l'économie informelle en Inde.

3.2 À l'instar de fondations de l'UE et d'entreprises informelles indiennes, bon nombre d'ONG et de syndicats, en Inde comme dans l'UE, ont fait part de leurs inquiétudes concernant les incidences négatives potentielles de l'ALE et les modalités qui ont présidé aux négociations⁽³⁾. **Tout en reconnaissant l'importance que revêt la confidentialité dans les négociations commerciales, le CESE demande instamment à la Commission européenne, pour raisons de transparence tout aussi impératives, de dissiper tout malentendu, en dévoilant ses propositions sur ces questions.**

⁽³⁾ Plusieurs études mettent en avant les difficultés résultant des effets: des dispositions ADPIC+ sur les droits de propriété intellectuelle, de la libéralisation et de la déréglementation des services financiers, de la libéralisation du commerce de biens, notamment dans le secteur agricole, de l'entrée des grandes chaînes de distribution, des pratiques libéralisées en matière d'investissements et de marchés publics, et d'une interdiction des restrictions à l'exportation. Voir notamment, S. POLASKI et al, «Les choix de l'Inde en matière de politique commerciale: gérer différents défis» (India's Trade Policy Choices: Managing Diverse Challenges, Carnegie, 2009); S. POWELL, «L'ALE UE-Inde: remarques initiales du point de vue du développement» (The EU India FTA: Initial Observations from a Development Perspective, Traidcraft, 2008); C. WICHTERICH, «Libéralisation des échanges, égalité homme-femme, espace politique: le cas de l'ALE contesté entre l'UE et l'Inde» (Trade Liberalisation, Gender Equality, Policy Space: The Case of the Contested EU-India FTA, WIDE, 2009), K. SINGH, «ALE Inde-UE: l'Inde devrait-elle ouvrir le secteur bancaire? - Rapport spécial» (India-EU FTA: Should India Open Up Banking Sector? Special Report, Delhi, 2009), CEO/India FDI Watch, «Les envahisseurs commerciaux: comment les grandes entreprises mènent les négociations de l'ALE UE-Inde» (Trade Invaders: How Big Business is Driving the EU-India FTA Negotiations, 2010).

⁽²⁾ JO C 318 du 29.10.2011, p. 150.

3.3 Le CESE estime que le commerce ne peut être exclu des compétences du Service européen pour l'action extérieure. La cohérence des politiques européennes est une condition essentielle au maintien des valeurs et des principes de l'Union européenne. Le Comité recommande que l'ensemble des directions générales concernées soient maintenues informées tout au long des négociations.

4. Évaluations de l'impact sur le développement durable (EID)

4.1 La Commission européenne a chargé des consultants indépendants de réaliser une évaluation d'impact sur le développement durable (EID), dont les conclusions ont été rendues en 2009 ⁽⁴⁾. D'après cette étude, l'ALE entre l'UE et l'Inde aurait des conséquences sociales négligeables pour l'UE, à savoir aucun impact salarial et seulement des pertes d'emploi mineures ⁽⁵⁾, tandis que pour l'Inde, l'ALE entraînerait une augmentation des salaires des travailleurs qualifiés et non qualifiés de l'ordre de 1,7 % à court terme et de 1,6 % à long terme, ainsi que des déplacements de la main-d'œuvre, laquelle évoluerait vers des emplois mieux rémunérés ⁽⁶⁾.

4.2 La Commission européenne fait grand cas de cette EID lorsqu'elle met en avant les avantages globaux de l'ALE ⁽⁷⁾. Toutefois, il importe de noter que la même EID met aussi en garde contre les risques sociaux et environnementaux potentiels de l'ALE.

4.3 Dans l'Union, les syndicats font part de leurs préoccupations au sujet des droits des travailleurs dans l'UE et demandent que soit menée une évaluation de l'impact des scénarios possibles en ce qui concerne le mode 4, avant la conclusion des négociations. Cette analyse devrait étudier l'impact sur la qualité et la quantité de travail par secteur et par État membre. Elle devrait également s'appuyer sur des consultations exhaustives avec les partenaires sociaux, être réalisée avant et après l'introduction de l'ALE et formuler des recommandations contraignantes pour la prévention ou l'atténuation de tout impact négatif décelé.

4.4 L'EID qualifie «d'incertains» les effets de l'ALE sur les normes et les conditions de travail en Inde. Selon les statistiques officielles du gouvernement de l'Inde, près de 90 % de l'économie indienne est informelle (ou non organisée), un chiffre qui, selon les prévisions, devrait rester globalement stable dans un avenir proche ⁽⁸⁾. D'après les chiffres de l'OIT/OMC, les personnes actives dans le secteur informel vivent avec

moins de 2 USD par jour ⁽⁹⁾. La majorité de la main-d'œuvre féminine (plus de 95 %) travaille dans le secteur informel et les femmes sont donc exposées au risque de manière disproportionnée.

4.5 L'EID met en avant les incidences environnementales potentielles, soulignant la probabilité d'effets négatifs modérés sur l'atmosphère ⁽¹⁰⁾, la qualité des sols ⁽¹¹⁾, la biodiversité ⁽¹²⁾ et la qualité de l'eau ⁽¹³⁾. Le CESE estime qu'il convient de tenir compte des avertissements émis dans l'EID elle-même.

4.6 La méthodologie de l'EID est insuffisante pour pouvoir appréhender les véritables incidences. L'EID porte avant tout sur l'économie formelle, qui est comparativement simple à modéliser ⁽¹⁴⁾. Par contraste, l'analyse des effets sociaux et environnementaux qui y est menée s'appuie une méthodologie qualitative moins transparente. De même, l'EID n'analyse pas correctement l'impact sur les émissions de carbone, la sécurité des consommateurs ou la sécurité alimentaire.

4.7 Selon le document de position des services de la Commission, l'EID aurait pu analyser plus en profondeur les incidences de l'accord sur le travail décent, l'emploi informel et le déplacement de la main d'œuvre, ce qui aurait permis de prévoir plus en détail d'autres incidences sociales comme l'impact sur la pauvreté, la santé et l'éducation ⁽¹⁵⁾.

4.8 Il est étonnant que l'EID ne s'intéresse ni aux nombreuses autres études ayant mis en évidence les graves conséquences que l'ALE pourrait avoir en Inde ⁽¹⁶⁾, ni aux préoccupations de l'UE concernant en particulier le Mode 4 et l'emploi dans l'Union.

4.9 Le CESE a récemment adopté un avis relatif aux évaluations de l'impact sur le développement durable, dans lequel il pose des lignes directrices définissant une méthodologie fondée sur les meilleures pratiques, à utiliser pour évaluer l'ensemble des répercussions d'un ALE ⁽¹⁷⁾.

4.10 Le CESE recommande que soient entreprises de nouvelles études qui, sur la base de ces lignes directrices, prennent expressément en considération l'incidence de l'ALE sur la société de l'UE et la société indienne, notamment sur les droits des travailleurs, le Mode 4, les femmes, la protection des consommateurs, les PME, l'économie informelle, l'environnement, l'agriculture (y compris la sécurité alimentaire), la pauvreté et le changement climatique. Ces nouvelles études devraient s'accompagner d'études universitaires publiques et d'ateliers indépendants.

⁽⁴⁾ ECORYS, CUTS et Centad, «Évaluation de l'impact du commerce sur le développement durable de l'ALE UE-Inde» (Trade SIA FTA EU and India), TRADE07/C1/C01, 18 mai 2009.

⁽⁵⁾ Ibidem, pp. 17-18. Les pertes d'emplois sont estimées à un niveau compris entre 250 et 360 pour 100 000.

⁽⁶⁾ Ibidem, les pertes d'emplois sont estimées à un niveau compris entre 1 830 et 2 650 pour 100 000.

⁽⁷⁾ Lettre du commissaire De Gucht aux parlementaires européens, 16 février 2011.

⁽⁸⁾ Commission nationale des entreprises du secteur informel, «Le défi de l'emploi en Inde: une perspective de l'économie informelle», volume 1, rapport principal (The Challenge of Employment in India: An Informal Economy Perspective, Volume 1, Main Report) - New Delhi, avril 2009), p. 2.

⁽⁹⁾ Bacchetta et al, «La mondialisation et les emplois informels dans les pays en développement» *Globalization and Informal Jobs in Developing Countries* (OIT/OMC: Genève, 2009).

⁽¹⁰⁾ Voir note 4, p. 277. (EID de 2009 – voir note 4 pour la citation in extenso)

⁽¹¹⁾ Ibidem, p. 278.

⁽¹²⁾ Ibidem, p. 279.

⁽¹³⁾ Ibidem, p. 280.

⁽¹⁴⁾ Ibidem, p. 51.

⁽¹⁵⁾ Voir note 1.

⁽¹⁶⁾ Voir note 3.

⁽¹⁷⁾ CESE, EID et politique commerciale de l'UE, 5 mai 2011 (JO C 218 du 23.7.2011, p. 14).

4.11 Rien de tout ce qui précède ne signifie que l'ALE aura forcément un impact négatif. Néanmoins, le présent avis établit à première vue le bien-fondé de l'hypothèse selon laquelle l'ALE pourrait vraiment exercer cet impact. Cela suffit à justifier un nouvel examen de la question par la Commission européenne, d'autant plus que, comme précisé ci-dessous, l'UE a pour responsabilité légale d'évaluer les effets de ses politiques extérieures sur le plan intérieur et sur les pays tiers.

5. Responsabilités de l'Union européenne

5.1 Il incombe au premier chef à tout gouvernement engagé dans des négociations de nature à libéraliser les échanges commerciaux de prendre en considération les effets économiques et sociaux de ses politiques. Il ne fait aucun doute que l'Inde est la première responsable des effets qu'exercent ses politiques sur sa population. Le CESE reconnaît que les défis auxquels la Commission européenne est confrontée dans les négociations avec l'Inde, qui estime à juste titre devoir traiter à sa manière les questions relatives aux droits de l'homme, aux normes du travail, au développement durable et à sa société civile. Mais cela ne signifie pas pour autant que l'UE n'assume aucune responsabilité indépendante en la matière. Il s'agit en effet d'une obligation légale.

5.1.1 En vertu de l'article 207 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les politiques commerciales et de développement de l'UE doivent être menées dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'UE, fixés à l'article 21 du traité sur l'Union européenne. Parmi ces principes figurent:

l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international;

quant aux objectifs, l'on peut citer:

soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté.

5.2 Le CESE demande à la Commission européenne de s'acquitter de ses obligations légales qui lui imposent de veiller à ce que l'ALE UE-Inde respecte les droits de l'homme et ne compromette pas les efforts visant à encourager le développement durable du point de vue économique, social et environnemental ainsi que l'éradication de la pauvreté en Inde. Il insiste sur l'importance de créer un cadre fondé sur les droits de l'Organisation internationale du travail pour les travailleurs actifs dans l'économie informelle.

6. Suivi et adaptation de l'ALE

6.1 L'UE doit veiller à ce que ses politiques ne soient pas susceptibles d'avoir des effets négatifs sur la pauvreté et contribuent au contraire à son éradication. Il est possible de respecter cette obligation en faisant en sorte que l'ALE comporte des clauses aux termes desquelles il est possible d'influer sur le cours de la libéralisation des échanges prévue au cas où ces effets se manifesteraient, et en définissant un mécanisme de suivi efficace permettant d'activer ces clauses.

6.2 Clause relative aux droits de l'homme

6.2.1 L'UE a déjà inclus dans ses accords bilatéraux des dispositions visant à garantir que les accords ne portent pas atteinte aux objectifs sociaux. Depuis 1995, l'UE a pour politique de faire figurer une clause relative aux droits de l'homme dans chaque accord commercial et de coopération avec des pays tiers⁽¹⁸⁾. Plus récemment, la pratique consistant à soumettre des accords ultérieurs à une clause des droits de l'homme figurant dans des accords-cadres existants s'est répandue. En fonction du libellé de la clause originale et de celui de la clause «de renvoi» dans l'accord ultérieur, cette pratique peut être efficace d'un point de vue juridique.

6.2.2 Il est essentiel que l'ALE UE-Inde soit soumis à une clause des droits de l'homme en bonne et due forme, quel que soit le moyen d'y parvenir. L'accord de coopération CE-Inde de 1994 comporte certes une clause des droits de l'homme, mais de modèle ancien. Selon la Cour de Justice de l'Union européenne, la fonction de cette clause est de permettre la suspension de l'accord de coopération⁽¹⁹⁾. Elle ne permet pas, néanmoins, de suspendre d'autres accords, comme l'ALE⁽²⁰⁾. Il est indispensable que l'ALE respecte la politique prônée par l'UE en matière de clauses des droits de l'homme, que ce soit par l'introduction d'une nouvelle clause des droits de l'homme ou l'inclusion d'une clause de renvoi soigneusement formulée.

6.2.3 Le CESE insiste sur le fait qu'il est indispensable que l'ALE UE-Inde respecte la politique prônée par l'UE en matière de clauses des droits de l'homme, que ce soit par l'introduction d'une nouvelle clause des droits de l'homme ou l'inclusion d'une clause de renvoi soigneusement formulée. Cette position a également été approuvée par le Parlement européen⁽²¹⁾.

6.3 Dispositions en matière de développement durable

6.3.1 Il est tout aussi important de maintenir et de renforcer les meilleures pratiques de l'UE qui consistent à **introduire, dans les ALE, des critères relatifs à l'environnement et à la main-d'œuvre**. L'ALE entre l'UE et la Corée et l'accord de partenariat économique (APE) entre l'UE et les pays du Cariforum comportent tous deux des dispositions demandant aux parties de s'assurer du respect des normes fondamentales de travail de l'OIT (une norme absolue) et du maintien de leurs

⁽¹⁸⁾ Communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers, COM(95) 216.

⁽¹⁹⁾ Affaire C-268/1994, *Portugal/Conseil*, Rec. [1996] I-6177, point 27.

⁽²⁰⁾ BARTELS, «La conditionnalité applicable aux droits de l'homme dans les accords internationaux de l'UE» (Human Rights Conditionality in the EU's International agreements), Oxford: OUP, 2005, p. 255. Le point de vue est sans doute différent pour des accords dans lesquels la clause sur les éléments essentiels est assortie d'une «clause de non exécution» prévoyant des «mesures appropriées».

⁽²¹⁾ Résolution du PE du 26 mars 2009, paragraphe 43, qui «souligne que les clauses relatives aux droits de l'homme et à la démocratie constituent un élément essentiel de l'ALE». Voir également la politique générale reflétée dans la résolution du PE du 11 mai 2011 dans laquelle le Parlement «réitère sa conviction que des clauses juridiquement contraignantes sur les droits de l'homme doivent faire partie intégrante de tous les accords internationaux conclus par l'Union, avec un mécanisme clair et précis de consultation sur le modèle de l'article 96 de l'accord de Cotonou» et la résolution du PE concernant la clause «droits de l'homme et démocratie» dans les accords extérieurs de l'Union européenne (2005/2057(INI)).

niveaux actuels de protection de l'environnement et de la main d'œuvre (une norme relative), ainsi que d'autres dispositions connexes.

6.3.2 Le CESE se félicite de l'engagement du commissaire De Gucht qui a manifesté son attachement aux chapitres social et environnemental ⁽²²⁾. Néanmoins, il invite aussi la Commission à faire en sorte que, contrairement aux dispositions des accords ci-dessus, ces dispositions soient assorties des mêmes solides mesures coercitives que celles qui existent en cas de violations d'autres parties de l'ALE ou, par exemple, de dispositions équivalentes à celles figurant dans les ALE des États-Unis ⁽²³⁾. Le CESE appelle également la Commission à créer des mesures incitatives, par l'intermédiaire de programmes de coopération ou de mécanismes similaires, étayées par un système d'amendes effectives en cas de violation de ces dispositions, comme le recommande le Parlement européen ⁽²⁴⁾.

6.3.3 La Commission européenne doit introduire dans l'ALE entre l'UE et l'Inde des dispositions relatives à la main-d'œuvre et à l'environnement qu'il soit possible de faire respecter en suivant les procédures normales de règlement des différends, avec des recours tels que la suspension des obligations commerciales ou l'imposition d'amendes.

7. Clause de sauvegarde sociale

7.1 Tous les ALE commerciaux comportent des clauses de sauvegarde permettant de suspendre la libéralisation des échanges en cas d'atteinte à l'industrie intérieure ou de perturbation de celle-ci. L'ALE à l'examen devrait comporter des dispositions en ce sens, devant néanmoins être ciblées sur les risques en question.

7.2 Le CESE appelle la CE à faire en sorte que soit introduite une clause de sauvegarde sociale bilatérale prenant en considération tant les risques auxquels peut être confrontée l'industrie intérieure, dans l'UE comme en Inde, que ceux encourus par la société, notamment les déplacements de main d'œuvre. Cette clause devrait s'inspirer de l'article 25, paragraphe 2 point b) de l'APE Cariforum-UE, qui stipule qu'une mesure de sauvegarde peut être prise lorsqu'un produit: est importé sur le territoire de

l'autre partie en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer des perturbations dans un secteur de l'économie, notamment si ces perturbations provoquent des problèmes sociaux majeurs.

8. Mécanisme de suivi par la société civile

8.1 Tant la société civile de l'UE que celle de l'Inde sont très organisées et proactives. Les **autorités** des deux parties auraient intérêt à mettre à disposition un mécanisme de nature à renforcer la transparence et les consultations et à atténuer les craintes, garantissant que la société civile puisse être en contact direct avec les décideurs.

8.2 Le CESE recommande qu'un mécanisme de suivi par la société civile soit mis en place pour associer les acteurs issus des entreprises, des syndicats, des ONG, du monde universitaire et autres, comme recommandé dans l'EID. Le CESE pourrait participer à ce processus ⁽²⁵⁾. Ce système pourrait être établi sur le modèle de l'ALE UE-Corée ou de l'APE Cariforum-UE, qui englobe toute une gamme d'acteurs de la société civile, formés et financés afin d'assurer un mécanisme de suivi efficace ⁽²⁶⁾.

8.3 Tant l'étude d'impact sur le développement durable que le document de position des services de la Commission européenne recommandent l'instauration d'un mécanisme de suivi ⁽²⁷⁾.

8.3.1 Un tel mécanisme devrait aussi avoir une fonction concrète dans le cadre de la clause de sauvegarde sociale. Normalement, l'application efficace des clauses de sauvegarde dépend du degré d'organisation du secteur touché. C'est évidemment beaucoup plus difficile dans le cas de l'économie informelle.

8.3.2 Le CESE recommande de doter le mécanisme de suivi par la société civile du pouvoir de formuler des recommandations particulières quant à la nécessité d'activer la clause de sauvegarde sociale, auxquelles les autorités respectives devraient être tenues d'apporter une réponse motivée.

Bruxelles, le 27 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽²²⁾ Voir note 7.

⁽²³⁾ Cf. article 17, paragraphe 2 point b) de l'ALE entre les États-Unis et la Jordanie.

⁽²⁴⁾ Résolution du PE du 25 novembre 2010 sur les droits de l'homme et les normes sociales et environnementales dans les ALE commerciaux internationaux, paragraphe 2.

⁽²⁵⁾ Voir note 3, pp. 275-280

⁽²⁶⁾ Voir note 17.

⁽²⁷⁾ Voir note 4, p. 288; voir note 1, p. 2.

Avis du Comité économique et social européen sur «La nouvelle politique extérieure et de sécurité de l'UE et le rôle de la société civile» (avis d'initiative)

(2012/C 24/11)

Rapporteur: **M. CEDRONE**

Le 14 septembre 2010, le Comité économique et social européen a décidé, conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur

«La nouvelle politique extérieure et de sécurité de l'UE et le rôle de la société civile».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 mai 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 27 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 111 voix pour, 23 voix contre et 23 abstentions.

1. Conclusions et propositions

1.1 La stratégie

1.1.1 L'Union, à la lumière des grands changements qui s'opèrent actuellement, et profitant de l'occasion offerte par la constitution du SEAE et par la création de la fonction du Haut représentant pour la politique extérieure, a besoin de redéfinir et d'actualiser sa stratégie de politique étrangère, tant en ce qui concerne les politiques que les domaines d'intervention qu'il convient de privilégier. Seules la poursuite d'intérêts communs et une vaste action de coordination peuvent favoriser la réalisation de cet objectif.

1.1.2 L'Europe représente un tiers du PIB mondial. Cependant, l'UE n'est pas qu'une communauté économique. Le rôle de l'Europe prend toute son ampleur devant la constatation que, à ce jour, seuls en tant qu'États-nations les pays de l'UE ne peuvent plus protéger leurs intérêts, imposer leurs valeurs sur la scène internationale ou faire face à des défis devenus transfrontaliers, comme les migrations ou le terrorisme. C'est pourquoi un engagement accru et conjoint des États membres en matière de politique étrangère servirait également à limiter la dérive intergouvernementale, ou à prévenir des actions menées isolément par les différents États comme ce fut le cas récemment. Une tendance qui, si elle se confirmait, pourrait précipiter le déclin non seulement économique, mais aussi politique, mettant en péril les valeurs démocratiques sur lesquelles repose l'UE.

1.2 Les politiques

1.2.1 L'UE doit maintenir avant toute chose ses valeurs en politique étrangère, en définissant des politiques et des actions communes pour préserver la paix, prévenir les conflits, développer les actions de stabilisation, renforcer la sécurité internationale dans le respect des principes de la charte des Nations unies, consolider et étayer la démocratie, l'État de droit, les droits fondamentaux de l'homme, les principes du droit international, y compris les normes fondamentales en matière de travail, ainsi que pour venir en aide aux populations

confrontées à des catastrophes naturelles liées à l'activité humaine. Mais si l'Europe s'engage au-delà de ses frontières, ce n'est pas uniquement par humanité ou par amour de son prochain, mais parce que tel est notre intérêt si nous voulons préserver la prospérité en Europe. Aussi faut-il traiter la problématique des réfugiés et créer des perspectives pour les populations dans leur pays.

1.2.2 L'UE doit jouer un rôle de chef de file à cet égard au sein de l'ONU, à qui appartient la responsabilité première du maintien de la paix internationale. Une étroite coopération entre l'UE et les Nations unies apparaît également nécessaire s'agissant de la gestion des crises civiles et militaires, et en particulier des opérations d'aide humanitaire.

1.2.3 En outre, de l'avis du CESE, il faut renforcer les actions de politique étrangère intégrées et communes dans les secteurs de la sécurité et de l'approvisionnement énergétique, de la sécurité alimentaire, du changement climatique, ainsi qu'en matière de régulation des flux migratoires et de lutte contre la criminalité organisée, les trafics illicites, la piraterie et la corruption. Ce processus d'intégration et de coordination devra également s'étendre à la politique commerciale, ce qui représente au total un engagement considérable et complexe nécessitant un ajustement du budget de l'UE destiné à la politique extérieure.

1.3 Les zones géographiques d'intervention

1.3.1 L'Union est tenue de suivre et de s'intéresser à tout ce qui advient en dehors de ses frontières, en redéfinissant sa propre stratégie d'alliances. Toutefois, elle ne dispose pas de tous les moyens ni de tous les instruments lui permettant de le faire comme cela serait nécessaire afin de lui permettre d'être un véritable **acteur politique** au niveau international. Toutefois, son principal défi n'est pas le manque d'instruments, mais l'incapacité à assurer la cohérence dans la gestion des différents instruments et à garantir la volonté politique des États membres dans ce sens.

1.3.2 C'est pourquoi l'UE, sans négliger, du moins du point de vue économique, ses rapports avec les grands groupes régionaux du monde, comme l'Amérique du Nord, avec laquelle elle entretient un rapport stratégique, l'Amérique du Sud et les Caraïbes, avec lesquelles l'Union européenne a établi un partenariat stratégique birégional, la Chine, l'Inde et la Russie, doit redoubler encore d'attention dans la zone géographique qui est la sienne et à l'égard de ses voisins directs, comme elle l'a fait jusqu'à présent. Il est indispensable à cette fin de créer des synergies entre les relations bilatérales et les relations régionales.

1.3.3 Dans cette perspective, il apparaît nécessaire de compléter le processus d'élargissement vers les Balkans, qui constituent une zone extrêmement sensible à l'intérieur des frontières de l'Union, de poursuivre les négociations avec la Turquie, de mettre au point une politique efficace de voisinage en concentrant son attention sur la situation en Méditerranée et au Moyen-Orient.

1.3.4 À cet égard, il faut relancer sur de nouvelles bases la politique méditerranéenne, au moyen de nouvelles institutions et de nouveaux organismes de coopération dotés de moyens et d'instruments opérationnels adéquats. Les instances de démocratisation et de progrès civil de ces pays doivent être entendues et aidées. L'Union a une responsabilité fondamentale s'agissant de garantir une transition rapide et sans heurts vers la démocratie, tandis qu'elle n'en a pas envers de nouvelles dictatures, quel que soit le camouflage derrière lequel celles-ci se cachent si elle ne veut pas trahir les espoirs de liberté, de dignité humaine et de justice sociale des populations et des jeunes.

1.3.5 À cette fin, il apparaît nécessaire d'affecter davantage de ressources du budget communautaire à la coopération avec ces pays, en particulier s'agissant du renforcement des capacités institutionnelles, du développement économique et social, ainsi que de la création d'emplois et d'opportunités d'investissement dans les pays concernés.

1.3.6 Dans ce contexte, le rôle du CESE apparaît essentiel pour mener des actions et des interventions interpersonnelles et développer un lien organique avec les organisations de terrain, représentatives de la société civile du bassin méditerranéen et du Moyen-Orient, qui ont été à l'origine des processus de transition actuellement en cours et ce, afin de soutenir le dialogue entre celles-ci et les gouvernements respectifs, et de renforcer la participation démocratique à la défense des droits civils et de l'État de droit.

1.3.7 L'Afrique dans son intégralité doit être l'autre priorité d'intervention pour l'Union: sa sécurité et sa stabilité dépendent en grande mesure du développement et de la croissance démocratique de ce continent, qui nous est si proche. Si l'Union entend surmonter les vagues déstabilisantes d'émigration massive dues à la désertification, aux crises alimentaires et à l'appauvrissement des populations africaines, aux régimes corrompus et malhonnêtes ou au déficit de justice et de liberté, elle doit agir efficacement et immédiatement, par la conclusion d'un accord avec ce continent.

1.4 Les organismes internationaux

1.4.1 Promouvoir des actions coordonnées et efficaces dans les instances internationales en favorisant également une transformation en profondeur de celles-ci afin de les rendre plus

fonctionnelles par rapport aux nouvelles tâches et aux nouveaux besoins qui sont les leurs; l'UE doit parvenir à s'exprimer d'une seule voix dans ce contexte pour réussir à avoir un seul et unique représentant.

1.4.2 Il serait en particulier nécessaire d'assurer une égalité de traitement entre les droits du travail prévus par les conventions fondamentales de l'OIT et les droits économiques et de libre échange. Dans le contexte de l'OIT également, l'UE devrait s'exprimer d'une seule voix.

1.4.3 Le CESE estime que l'UE doit jouer un rôle de plus en plus actif dans ce contexte, en particulier au niveau du G20 et des liens avec les institutions les plus représentatives de l'ONU, en particulier l'ECOSOC, au sein duquel l'UE devrait adopter des positions communes. À cet égard, la réforme de l'ECOSOC pourrait permettre d'avancer et contribuer à une meilleure représentation de la société civile au sein de cette organisation.

1.4.4 Mettre au point des politiques efficaces et durables pour préserver la zone euro et créer des instruments adéquats afin de lutter contre les mouvements spéculatifs au niveau international, d'éliminer les paradis fiscaux, de réduire la concurrence basée sur le taux de change des devises et de relancer la croissance économique ainsi que l'emploi en termes de travail décent. La modification de l'article 136 du traité est une première étape importante. Elle est surtout propice à une Europe communautaire: le rôle central de la Commission et l'association du Parlement européen ont été garantis, ce qui favorise la démocratisation du processus. La même chose serait nécessaire pour la politique extérieure (modification de l'article 24).

1.4.5 La participation des partenaires sociaux et des organisations de la société civile constitue une des conditions nécessaires pour la sauvegarde et la promotion des valeurs qui sont à la base d'une cohabitation pacifique au niveau international. L'UE doit promouvoir une vaste consultation du CESE, de la société civile et des partenaires sociaux pour faciliter leur participation dans les futures structures décisionnelles des organisations internationales.

1.5 La politique de sécurité

1.5.1 S'agissant de la politique de sécurité et de défense, il faut renforcer le rôle de l'agence européenne de la défense et concrétiser au plus vite les coopérations structurées d'ordre permanent, notamment afin de permettre des synergies utiles et des économies au niveau des budgets nationaux, en destinant les ressources épargnées aux investissements productifs, à la création de nouveaux emplois ou à la diminution de la dette publique.

1.5.2 Les instruments de sécurité et de défense dont dispose l'UE devraient pouvoir être utilisés et reconnus comme de véritables instruments de sécurité régionale.

1.5.3 En matière de sécurité, l'UE devrait opérer en priorité dans son voisinage au moyen d'interventions visant à stabiliser les zones en crise et par des actions de maintien de la paix.

1.5.4 À cette fin, le CESE souhaite que, comme cela est déjà advenu après les accords de Saint-Malo de 1998, les expériences communes soient encadrées par l'Agence de défense et intégrées dans la politique de sécurité commune.

1.6 Le CESE

Le CESE doit pouvoir jouer son propre rôle et apporter sa contribution à la définition et à la mise en œuvre de la politique étrangère de l'Union. À ce titre, le Comité juge utile d'être consulté sur les dispositions en matière de politique extérieure de l'UE, notamment afin de garantir la transparence et le suivi des initiatives. Il importe dès lors de mettre en valeur tous les avis déjà élaborés par le Comité, qui fournissent des orientations sur les aspects inhérents à la politique extérieure et de sécurité de l'UE, ainsi que ceux qui traitent des instruments de coopération pouvant avoir une incidence sur la politique extérieure⁽¹⁾. Sur ce point, l'action menée par le CESE pourrait s'avérer très efficace, en faisant office de passerelle entre l'action des États membres, l'UE et les exigences exprimées par la société civile.

1.6.1 Cela est nécessaire pour permettre la participation de la société civile organisée et de l'opinion publique aux dynamiques décisionnelles portant sur les thèmes de politique internationale qui ont l'impact le plus direct sur l'économie et la vie des citoyens européens.

1.6.2 Sur le plan international, le CESE peut poursuivre la politique de l'UE visant à mettre en valeur le rôle de la société civile dans les négociations et la mise en œuvre des accords conclus. Sur la base de l'expérience qu'il a accumulée et des initiatives qu'il a déjà réalisées, estime qu'il doit d'une part, entrer en contact avec les partenaires afin de donner suite aux négociations internationales menées par l'UE, et d'autre part, faire partie du mécanisme relatif à l'application et la mise en œuvre de ces accords, qu'il s'agisse d'accords d'association, commerciaux ou autres.

1.6.3 En particulier, le CESE continuera de jouer, dans le cadre des processus consultatifs et des mandats participatifs internationaux qui lui sont attribués, un rôle de pont avec les organismes de la société civile des pays et des régions à qui la politique de l'Union doit être destinée en priorité.

1.6.4 Dès lors, il est nécessaire que le processus de consultation du CESE soit réalisé, dans ses différentes phases, également par le service extérieur commun, afin que le Comité puisse remplir sa fonction comme il convient dans l'intérêt des citoyens de l'UE. Un protocole de coopération entre le CESE et le service extérieur commun pourrait être signé à cet effet, à

l'instar de celui qui existe entre le CESE et la Commission, un mémorandum d'accord qui fixe les règles et les modalités d'activités communes structurées.

1.7 Les instruments et le rôle de l'UE

1.7.1 Exploiter les potentialités du traité afin que l'Union, s'appuyant sur son service d'action extérieure, puisse s'affirmer de plus en plus dans le contexte international en s'exprimant d'une seule voix et en assurant la cohérence des politiques communautaires ainsi que celle qui doit prévaloir entre celles de l'UE et des États membres, évitant ainsi les divisions spectaculaires qui finissent par dégrader l'image de l'Union.

1.7.2 Valoriser des instruments comme les **coopérations renforcées** dans le cadre de la politique étrangère afin de donner vie à un groupe de pays qui ait un rôle de fer de lance et de locomotive pour une politique étrangère toujours plus intégrée, introduisant ainsi un agencement institutionnel caractérisé par davantage de solidité et de cohésion dans la poursuite des objectifs communs. On pourrait commencer par signer un *pacte pour la politique extérieure*, comme ce fut le cas pour l'euro (Conseil européen des 24 et 25 mars 2011).

1.7.3 Le CESE estime dès lors que le processus décisionnel de l'UE doit être amélioré et rendu plus efficace, en particulier pour ce qui est d'accroître la visibilité de l'UE sur le plan international. Dans cette optique, le Comité espère que l'UE mettra au point les modalités et propositions adéquates qui lui permettront d'agir d'une voix unanime en matière de politique étrangère.

1.8 Les priorités à court terme

1.8.1 Tous les organismes de la CE impliqués dans le lancement du service extérieur commun doivent s'employer à collaborer et à éviter que le processus ne se limite au simple ajout d'une nouvelle direction générale à côté de celles qui existent déjà.

1.8.2 Il convient d'insister pour conclure, à l'échelle internationale, sur la base des propositions présentées par l'UE au G20, un accord permettant d'éviter de nouvelles spéculations financières, qui représentent toujours une menace.

1.8.3 Il faut placer la Méditerranée au cœur des initiatives immédiates et concrètes de l'UE.

1.8.4 Il convient de traduire dans la pratique les conclusions du Conseil européen sur le partenariat stratégique de l'Union adoptées le 16 septembre 2010 et les 24 et 25 mars 2011.

1.8.5 Il convient en outre d'appliquer concrètement et rigoureusement l'article 11 du traité de Lisbonne en invitant toutes les institutions à respecter l'obligation de consultation du CESE et à dialoguer étroitement sur les thèmes susceptibles d'avoir un impact direct ou indirect sur la société civile, en relation étroite avec le PE et les parlements nationaux.

⁽¹⁾ Voir par exemple «La dimension extérieure de la stratégie de Lisbonne renouvelée» (JO C 128 du 18.5.2010, p. 41–47), «Intégration régionale pour le développement des pays ACP» (JO C 317 du 23.12.2009, p. 126–131); «Études d'impact de développement durable (EID) et politique commerciale de l'Union européenne» (JO C 218 du 23.7.2011, p. 14–18), Instrument de financement de la coopération au développement de l'Union européenne: le rôle de la société civile organisée et des partenaires sociaux (JO C 44 du 11.2.2011, p. 123–128), «Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme» (JO C 182 du 4.8.2009, p. 13–18).

2. Introduction

2.1 La politique étrangère de l'UE a la possibilité d'accomplir un saut qualitatif avec le nouveau traité, à condition que les gouvernements y consentent; l'Union pourrait ainsi voir renforcer son rôle d'**acteur politique** dans le domaine international. Le nouveau traité, même s'il ne correspond pas encore aux nécessités objectives de l'Union, a suscité de nombreuses attentes au sein des États membres et au niveau mondial. Il s'agit maintenant de concrétiser les modifications qui ont été introduites et de dûment répondre aux attentes de la société internationale, sous peine d'une perte de crédibilité de l'UE. Cet objectif ne pourra être atteint si la société civile ne participe pas activement et pleinement à ce processus. Le Comité économique et social européen est pleinement légitimé par l'article 11 du traité de Lisbonne, en tant que représentant de la société civile organisée, à apporter sa contribution à la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne et doit par conséquent être directement associé par l'UE et le SEAE.

3. La nouvelle donne internationale

3.1 Dans le passé, l'UE a joué un rôle plutôt secondaire dans le domaine de la politique extérieure; elle dispose aujourd'hui de davantage de possibilités qu'elle se doit d'exploiter pour stopper son déclin. En effet, les États membres occupent à titre individuel une position de plus en plus marginale sur la nouvelle scène internationale en évolution constante et rapide. Une plus grande solidarité au sein de l'Union est donc nécessaire, ainsi qu'un transfert des pouvoirs des pays individuels vers le niveau communautaire, celui de l'ensemble de l'UE, de manière à éviter la concurrence entre les différents États, qui est presque toujours néfaste.

3.2 Aujourd'hui plus que jamais, l'Union européenne doit faire face à d'innombrables défis mondiaux, qui exigent une cohésion accrue et une volonté commune d'affronter des menaces de plus en plus complexes qui sont en train de modifier l'équilibre géopolitique, dans le sens d'un monde multipolaire: au Moyen-Orient – avec notamment la question israélo-palestinienne, toujours non réglée, en Iran, en Afghanistan, en Irak, au Soudan et ailleurs dans le monde subsistent des conflits irrésolus ou des zones de tension. L'Afrique du Nord tout entière est agitée de mouvements de révolte contre des régimes autoritaires, dont il est difficile de prévoir l'issue. La sécurité des États est mise en péril par des menaces globales de nature différente, telles que l'intolérance religieuse ou les nouveaux programmes nucléaires, comme celui de l'Iran.

3.3 D'autres facteurs extrêmement importants sont et/ou peuvent devenir source d'instabilité et de révolte, comme la sécurité alimentaire, la croissance démographique, les inégalités sociales qui tendent à s'aggraver, les déséquilibres commerciaux et enfin la lutte pour les terres et les métaux rares. Ce sont autant de problèmes qu'il conviendrait de traiter en amont et de questions liées à la mondialisation, qui, entre autres, a tout de même ouvert aux pays de nouvelles perspectives pour lutter contre la pauvreté, le chômage, etc.

3.4 L'UE est dans une situation qui la «contraint» à agir, compte tenu de l'état de nécessité qui est le sien. Seulement, elle doit le faire avec plus de promptitude et sans délai, à la différence de ce qui s'est passé, par exemple, pour le fonds de soutien à la zone euro, dans la région méditerranéenne, au Moyen-Orient, etc. Une politique extérieure commune représente un puissant antidote à cette évolution et un excellent instrument pour une meilleure défense des intérêts de l'UE, de ses entreprises et de ses citoyens. La crise en Méditerranée

pourrait représenter l'occasion de lancer une politique extérieure commune de l'UE.

4. Raisons et objectifs d'une politique extérieure et état de l'Union

4.1 Le processus de mondialisation et la crise financière ont mis en évidence et accentué la nécessité de nouvelles règles dans le domaine de la finance et celle d'une meilleure gouvernance européenne et mondiale, dont l'UE doit se faire l'avocat. D'où la nécessité, pour les États membres, d'agir en étroite concertation et de parler d'une seule voix dans les enceintes internationales, où ils sont représentés individuellement et parfois même surreprésentés par rapport à leur poids réel sur la scène internationale. Les délégations de l'Union européenne doivent être en mesure de défendre la position de l'UE au sein de toutes les institutions internationales (article 34 du traité), à commencer par le Conseil de sécurité des Nations unies (voir la décision du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011).

4.2 Le CESE estime que pour s'acquitter de cette mission unitaire, l'UE doit avoir une vision stratégique commune, de manière à répondre aux défis et aux opportunités liés à la mondialisation, en définissant des priorités politiques et des zones d'intérêt privilégiées, et agir progressivement, en élargissant son champ d'intervention en fonction de ses moyens et de sa capacité d'action. Il est indispensable à cette fin que l'UE définisse une *stratégie des alliances* dans un système multipolaire, au niveau mondial. Il faudrait commencer par les relations transatlantiques, qu'il convient de consolider en développant une stratégie politique unifiée, compte tenu des liens bilatéraux qui existent de longue date. Ainsi nous pourrions mettre un terme au délitement des relations entre les deux rives de l'Atlantique auquel nous assistons. Tout cela oblige l'Union à jouer son rôle avec conviction et crédibilité, afin de favoriser réellement la multipolarité et un rééquilibrage sain entre le Nord et le Sud, en étendant son action à l'Amérique latine, à l'Asie et surtout, au continent africain.

4.3 L'UE doit être plus vigilante dans ses choix. En effet, le désintérêt manifesté ces dernières années à l'égard des instances de la société civile de la rive Sud de la Méditerranée, où le processus de Barcelone tout d'abord et l'Union pour la Méditerranée ensuite, se sont soldés par un échec patent, constitue une menace pour la sécurité d'une frontière qui est d'une importance cruciale pour la stabilité même de l'Union européenne. L'Union doit affronter de manière responsable cette problématique complexe, en la considérant comme une opportunité, et répondre aux revendications émanant de la société civile de ces pays, laquelle aspire au progrès civil, économique et social, en favorisant l'affirmation de la démocratie et de l'État de droit.

4.4 Cette réflexion doit également être étendue au reste du continent africain, où l'Union ne peut laisser l'initiative à la Chine, seul pays à étendre son influence sur ce continent, et oublier les responsabilités qui sont les siennes pour des raisons historiques et géographiques. La conclusion d'un accord global avec l'ensemble du continent devrait être envisagée.

4.5 Le regain de dynamisme et d'efficacité de la «politique extérieure» de l'Union, qui a fait ses preuves jusqu'à présent, s'est traduit par l'élargissement progressif de ses frontières géographiques en direction de l'Est et du Sud. Ce processus doit encore être complété par les négociations en cours avec les États des Balkans et avec la Turquie, qui ne peuvent pas être reportées «sine die»: il convient, bien au contraire, de les mener ouvertement, sans idées préconçues et sans craintes des deux côtés.

4.6 Il convient d'agir dans l'intérêt réciproque, à travers des formes de partenariat avec des pays ou des régions, aux fins d'un développement équilibré qui place la «personne» au centre de l'intérêt commun et de l'action conjointe, sans sous-estimer les intérêts stratégiques de l'Union et de ses citoyens. L'UE doit toujours soutenir et promouvoir les principes du modèle social européen et faire reposer ses accords sur les droits fondamentaux et les droits du travail.

4.7 Le CESE estime qu'il y a un certain nombre de politiques qui trouvent un écho dans les relations extérieures de l'UE et pour lesquelles l'intervention de la société civile apparaît incontournable, compte tenu de leurs fortes répercussions, y compris au sein de l'Union. Il s'agit plus précisément des droits, des règles régissant la finance spéculative, de la politique monétaire (l'euro en tant que monnaie de réserve et instrument de la politique économique internationale), énergétique (souvent utilisée comme un instrument de chantage), environnementale, commerciale, de la sécurité alimentaire, de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme, de l'immigration, de la corruption, etc.

4.8 Il serait dès lors utile de disposer d'une information objective, concrète et efficace, fournie par la Commission européenne, avec la contribution du CESE, sur l'action accomplie par l'UE dans le domaine de la politique extérieure, sur son interprétation et sur sa valeur ajoutée, par rapport à l'action menée à l'échelle nationale. Souvent ce n'est pas le cas, ou bien cette information est transmise par les États membres sous une forme quelque peu altérée. La participation du Parlement européen et des parlements nationaux est également très importante à cet égard.

4.9 Il existe de ce fait un risque que les peuples européens se sentent désorientés et se posent la question de l'utilité et du rôle de l'Union. Il n'est pas rare en effet que la classe politique des différents États n'ait aucun intérêt à mettre en avant le travail accompli à Bruxelles. Elle est plus soucieuse d'assurer sa survie à court terme que de s'engager sur un projet stratégique de longue haleine et de grande envergure.

4.10 L'Union européenne reste pourtant aujourd'hui encore un modèle de développement équilibré et durable, qu'il conviendrait d'étendre aux pays voisins, modèle fondé sur les valeurs du droit, de la démocratie, de la coexistence pacifique. Le «pouvoir fondé sur la persuasion» (*soft power*) de l'UE et sa «diplomatie transformationnelle» (*transformational diplomacy*) ont permis de stabiliser notre continent en étendant le processus démocratique et la prospérité à de nombreux États par le biais des politiques d'élargissement et de voisinage.

4.11 Mais cela ne saurait suffire. Le Conseil européen du 16 septembre 2010 a affirmé que l'Union doit être un acteur mondial efficace, disposé à partager la responsabilité de la sécurité mondiale et à jouer un rôle moteur dans la définition de réponses conjointes aux défis communs.

4.12 L'Union reste le principal donateur pour les pays nécessitant une aide. Elle devrait dès lors mieux tirer parti de la politique de coopération. L'UE est la première puissance commerciale au monde et est à la pointe en matière de politique environnementale, comme le démontre le récent sommet de Cancun. C'est donc à la fois son droit et son devoir que de participer en première ligne et de jouer un rôle central dans la définition des nouvelles règles de l'ordre multilatéral.

4.13 Les Nations unies sont la plus haute instance de l'ordre international. Nous devons renouveler le multilatéralisme pour affronter les défis aussi bien politiques qu'économiques. Il faudra agir en profondeur dans tous les contextes internationaux et contribuer à rénover radicalement des institutions comme le FMI, la Banque mondiale, l'OMC. Il convient en outre de conférer au G20 une mission plus structurée et ciblée, en vue d'une meilleure réglementation des transactions économiques et financières, comme réclamé depuis longtemps, sans créer d'autres niveaux hiérarchiques.

5. La politique de sécurité

5.1 L'Union a développé une politique de sécurité et de défense commune en mettant au point des instruments pour la gestion des crises et en tenant compte des positions divergentes de ses États membres. Elle doit jouer un rôle important de stabilisation dans les pays limitrophes. C'est pourquoi elle doit exiger l'affirmation et le respect par tous les États des principes qui sont à la base de la coexistence pacifique internationale, sachant que les droits fondamentaux ne sont pas négociables.

5.2 L'UE est depuis longtemps engagée directement (ou par l'entremise de ses États membres) dans diverses missions militaires et civiles. Il s'agit en pratique d'un engagement global qui n'a parfois qu'une valeur symbolique. Les instruments dont dispose l'UE devraient pouvoir être renforcés et utilisés comme de véritables instruments de sécurité régionale et être reconnus comme tels. L'UE doit effectuer des interventions concrètes en utilisant tous les instruments en sa possession, tels que le service européen d'action extérieure et le haut représentant / vice-président de la Commission.

5.3 En matière de sécurité, l'Union devrait opérer en priorité dans ce qu'il est convenu d'appeler le «voisinage»: Europe orientale, Caucase, Balkans, Méditerranée et Afrique, au moyen d'une combinaison d'interventions visant à stabiliser les zones en crise, par des actions de maintien de la paix, de renforcement des institutions et de développement économique. La société civile peut précisément jouer un rôle important dans ces zones, afin de favoriser un développement pacifique. Le CESE est déjà très actif dans ce domaine et accomplit un précieux travail en ce sens.

5.4 Même un secteur relevant traditionnellement de la souveraineté des États, comme la politique de sécurité et de défense, acquiert une importance croissante pour la société civile et l'opinion publique européennes, étant donné les implications stratégiques, budgétaires et sociales que peuvent avoir les choix opérés dans ce domaine.

5.5 Dans cette optique, l'UE et l'OTAN doivent développer et approfondir leur partenariat stratégique pour une meilleure coopération dans la gestion des crises. La politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne n'est pas seulement une composante essentielle de la PESC, elle est également considérée comme faisant partie intégrante du nouveau concept stratégique de l'Alliance atlantique, décidé à Lisbonne le 20 septembre 2010, avec la participation des plus hautes instances de l'OTAN et de l'UE.

6. Le rôle du CESE

6.1 Les activités du Comité économique et social européen (CESE) dans le domaine des relations extérieures ont pour objet d'exprimer le point de vue de la société civile organisée sur les politiques de l'UE relatives au commerce, à l'élargissement, au développement et aux affaires extérieures.

6.2 Le CESE assure le suivi des relations entre l'Union européenne et de nombreux pays du monde, notamment les pays et régions avec lesquels l'Union européenne entretient des relations structurées, et développe des relations avec les sociétés civiles de ces pays et régions. Des relations étroites avec les partenaires économiques et sociaux et autres organisations de la société civile des pays tiers ont été établies pour formuler des propositions principalement sur des questions économiques et sociales et favoriser le renforcement de la société civile. Dans ce cadre, des déclarations conjointes sont adoptées à l'intention des autorités politiques.

6.3 Les relations avec nos homologues se déroulent par l'intermédiaire des comités permanents. Ainsi, des comités consultatifs mixtes existent avec les pays candidats (Turquie, Croatie, ancienne République yougoslave de Macédoine) et avec des pays pour lesquels un accord d'association est en application (les pays de l'Espace économique européen). Des groupes de contact existent pour les Balkans occidentaux, la Russie, le Japon et les voisins européens de l'Est. En outre, des comités de suivi travaillent avec leurs homologues dans le domaine des relations avec l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique, avec l'Amérique latine et dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée. Des tables rondes de la société civile se réunissent sur une base régulière avec les CES du Brésil et de Chine.

6.4 Parmi ces politiques spécifiques, par exemple, le CESE a développé d'importantes activités dans trois domaines:

- s'agissant de la politique de développement, le CESE collabore régulièrement avec la Commission en apportant le concours de la société civile organisée aux différentes propositions de la DG Développement, que ce soit sous forme d'avis ou de recommandations conjointes formulées avec les organisations de la société civile des pays ACP;
- concernant l'élargissement de l'UE, le CESE travaille en coopération avec les pays candidats, avec lesquels il établit des comités consultatifs mixtes de la société civile. Ces comités se chargent de diffuser le savoir-faire, les expériences et les informations sur la portée des politiques communes et sur la mise en œuvre effective de l'acquis communautaire et font office de trait d'union entre l'UE et les organisations socioprofessionnelles de ces pays;
- en matière de politique commerciale, le CESE, en tant qu'intermédiaire des structures créées sur une base paritaire avec la société civile des pays ou régions concernées et en sa qualité de porte-parole de la société civile organisée, suit les négociations et entend assurer le contrôle de l'impact économique, social et environnemental des accords conclus par l'UE. Cet objectif peut être atteint moyennant une meilleure

implication dans la négociation des accords internationaux de l'UE, lesquels doivent expressément prévoir la présence et l'intervention de la société civile organisée.

6.5 Le CESE s'est, par ailleurs, vu confier la tâche d'être impliqué dans le suivi de la mise en œuvre des accords commerciaux conclus entre l'UE et le CARIFORUM, l'UE et l'Amérique centrale ainsi que l'UE et la Corée. La multiplication des négociations commerciales devrait conduire à accroître ce rôle de façon importante. Il assure également le suivi de la mise en œuvre de l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme et de l'Instrument pour la coopération internationale, et ce par le biais de réunions spécifiques avec la Commission européenne et en coopération avec le Parlement européen qui exerce un «droit de regard» sur ces instruments

6.6 Le CESE peut ainsi apporter une contribution particulièrement significative à une meilleure cohérence des politiques européennes, qui ont un impact croissant sur la politique internationale et sont conditionnées par celle-ci. Il suffit de mentionner les liens étroits existant entre les politiques menées au sein du marché unique et au niveau international dans le domaine économique et financier, monétaire, énergétique, environnemental, commercial, social, agricole et industriel, entre autres. Le CESE pourrait jouer un rôle particulièrement utile en faisant office de passerelle entre l'action des États membres et des institutions européennes d'une part et les besoins exprimés par la société civile d'autre part.

6.7 Le CESE estime que ces objectifs doivent également être poursuivis via une représentation appropriée de la société civile et une action résolue au sein des organismes internationaux, à commencer par le Conseil économique et social des Nations unies, l'OIT et les institutions économiques et financières, qui auraient dû être profondément réformées depuis longtemps déjà, de manière à refléter en leur sein les changements rapides auxquels nous assistons de jour en jour et à assurer une meilleure transparence des processus de décision, pour lesquels des systèmes de contrôle efficaces font souvent défaut.

6.8 Le traité de Lisbonne donne à l'UE dans son ensemble la possibilité d'agir de concert avec la société civile, un modèle qu'il convient de faire connaître et de mettre en avant dans le contexte international. En vertu de l'article 11 du traité, le CESE peut jouer un rôle essentiel dans la politique extérieure en contribuant à la démocratie participative sur laquelle repose l'Union, en tant qu'incarnation et garant à l'égard des citoyens d'une «diplomatie civile», y compris du point de vue de la **transparence des initiatives**. Pour ces différentes raisons, ainsi que pour le travail accompli jusqu'ici à l'échelle internationale, le CESE estime devoir être, comme c'est déjà le cas pour d'autres politiques, l'un des principaux interlocuteurs de la Commission pour l'élaboration et le suivi de la politique extérieure, via le nouveau service diplomatique du Parlement et du Conseil (SEAE). Dans ce sens, le CESE proposera au SEAE l'élaboration d'un mémorandum d'entente entre les deux institutions qui facilite une meilleure structuration de la participation de la société civile dans la politique extérieure de l'UE, que ce soit par le moyen des demandes d'avis ou par d'autres mécanismes de consultation régulière.

6.9 Voilà longtemps déjà que le CESE déploie une intense activité au niveau international. Il a établi un réseau de relations avec des organismes similaires dans diverses parties du monde et s'est fait le porte-parole des principes sur lesquels repose l'Union et des revendications de la société civile en matière d'économie, de cohésion, de partenariat et de lutte contre les discriminations et les inégalités sociales.

6.10 Le CESE appelle de ses vœux une plus grande cohérence entre les actions des différentes DG de la Commission européenne et des divers organes de l'UE. Par ailleurs, il considère que l'OMC devrait mettre sur un pied d'égalité les droits du travail et les droits économiques et de libre-échange, alors qu'il existe des pays qui n'appliquent pas ou ignorent totalement les normes fondamentales de l'OIT. Les conséquences de ces choix retombent sur la société européenne, les entreprises et les travailleurs. C'est pourquoi le CESE estime que l'UE devrait défendre une conception plus ambitieuse et plus juste de la mondialisation, afin d'éviter que la reprise sans emploi ne devienne une constante.

6.11 Le CESE est d'avis que la société civile organisée doit être plus activement associée aux questions de politique internationale, à travers des liens directs et une consultation régulière

par le SEAE. Le CESE veut éviter que les citoyens de l'Union ne soient pas informés correctement sur des événements qui les touchent directement.

6.12 Dans cet esprit, le CESE peut servir de véhicule en portant au niveau européen le débat sur les questions qui ne peuvent plus être résolues au niveau national: migrations, énergie, voisinage, environnement, changements démographiques, corruption, questions sociales, alimentaires, commerce et développement, etc. Il peut également préserver la visibilité de ces débats, même lorsque d'autres questions urgentes risquent de les faire disparaître de l'agenda européen.

6.13 Le CESE peut également offrir aux institutions européennes son expérience et sa capacité d'analyse concernant des politiques spécifiques de l'UE, selon des points de vue inédits qui représentent les intérêts particuliers des secteurs concernés: promotion de l'économie sociale dans les pays tiers, intérêts des agriculteurs dans les échanges internationaux d'aliments, rôle de la société civile dans la politique de développement, gestion internationale de l'eau, commerce international des produits agricoles dans le cadre de l'OMC, petites entreprises, cohésion sociale, intégration régionale, etc.

Bruxelles, le 27 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

475^e SESSION PLÉNIÈRE DES 26 ET 27 OCTOBRE 2011**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS)»**

COM(2011) 121 final — 2011/0058 (CNS)

(2012/C 24/12)

Rapporteur: **M. Joachim WUERMELING**

Le 6 avril 2011, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 115 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS)»

COM(2011) 121 final — 2011/0058 (CNS).

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 octobre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 26 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 137 voix pour, 22 voix contre et 15 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE soutient le projet d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS), qui constitue une grande et importante avancée pour le marché unique européen. L'achèvement de ce dernier requiert de rapprocher davantage les fondements de l'imposition des sociétés.

1.1.1 La proposition de directive de la Commission à l'examen est une réussite, car l'ACCIS permet d'améliorer la situation des sociétés qui exercent des activités transfrontalières. De manière générale, les règles proposées permettent de lever un impôt sur les sociétés cohérent avec les performances économiques, d'éviter les distorsions et de prévenir tout contournement. Cette proposition de directive nécessite toutefois encore quelques clarifications supplémentaires, ainsi que quelques ajustements.

1.1.2 La plupart des entraves fiscales aux activités transfrontalières au sein de l'UE, telles que les restrictions à la compensation transfrontalière des déficits, le calcul complexe des prix

de transfert et la double imposition, ainsi que l'inégalité de traitement des établissements stables et des filiales sur le territoire de l'UE et en fonction leur localisation à l'intérieur ou à l'extérieur des frontières nationales, pourraient être atténuées, voire éliminées, grâce à une ACCIS.

1.1.3 Le CESE escompte que la proposition de directive à l'examen induise, sur le moyen terme déjà, une baisse significative des coûts de mise en conformité avec la législation fiscale pour les entreprises et une diminution des coûts administratifs pour les États membres.

1.1.4 L'ACCIS aboutit à l'élimination des distorsions de la concurrence au sein de l'Union causées par les réglementations fiscales. Grâce à l'ACCIS, les décisions prises par les entreprises dans le marché intérieur ne dépendent plus de considérations d'ordre fiscal. De cette manière, l'ACCIS favorise une concurrence équitable et durable et a des incidences positives sur la croissance et l'emploi.

1.2 Le CESE reconnaît que des préoccupations ont été exprimées quant au fait que l'ACCIS restreindrait la souveraineté nationale, limiterait les possibilités en matière fiscale, diminuerait les recettes fiscales ou induirait d'autres conséquences imprévues. En particulier, le risque existe que dans l'économie mondiale évoluant rapidement et caractérisée par une concurrence féroce, l'Union européenne, avec une ACCIS applicable dans 27 États membres, ne dispose pas des structures appropriées pour réagir rapidement aux modifications fiscales ou mesures d'incitation apparaissant sur la scène internationale (par exemple en faveur de la R&D), ce qui pourrait entraîner une perte d'investissements directs étrangers (IDE).

1.2.1 Les inquiétudes relatives à une limitation de la souveraineté fiscale et à une diminution des recettes fiscales doivent être aussi prises dûment en considération dans le cadre de l'ACCIS. Dans une période où les finances publiques sont soumises à une pression considérable dans l'UE, il est essentiel que les États membres ne souffrent pas d'incidences négatives anormales sur leurs recettes et soient en mesure de prévoir les conséquences sur leurs comptes publics. Les États membres restent en effet libres de fixer le niveau du taux d'imposition applicable à leur quote-part de l'assiette. Toutefois, il ne sera dorénavant possible de prendre des mesures de politique économique en matière de droit fiscal applicable à l'ACCIS qu'au seul niveau européen. Il est à craindre que cela rendra l'Europe moins flexible et compétitive pour les IDE, ce qui entraînera une perte d'investissements au profit de pays comme la Suisse ou Singapour.

1.2.2 Il est difficile de savoir à l'avance si, et dans quelle mesure, l'ACCIS aura des conséquences sociales et sociétales négatives au regard du choix de la localisation des entreprises, d'autant plus que l'imposition de l'entreprise n'est que l'un des nombreux facteurs importants qui interviennent dans une telle décision. Le CESE recommande de mener en l'occurrence une analyse d'impact socio-économique.

1.2.3 L'assiette à l'examen est plus large que l'assiette moyenne appliquée actuellement dans les États membres. Dans un premier temps, elle entraînera une augmentation du produit de l'impôt. En revanche, la compensation transfrontalière des déficits peut alléger le poids de l'impôt. De l'avis du CESE, ces décalages devraient s'égaliser en moyenne au fil des ans et de ce fait, il n'y a pas lieu de redouter des pertes durables de la base fiscale dans certains États membres.

1.2.4 Le CESE est d'avis qu'il convient de concevoir l'ACCIS de manière à ce qu'elle soit neutre pour les recettes. C'est pourquoi le CESE approuve la possibilité que prévoit la directive à l'examen pour les États membres d'adapter les taux d'imposition de manière à ce que la pression fiscale n'augmente ni ne diminue.

1.2.5 Il va de soi que des questions de politique et de cohérence fiscales dominent les débats actuels. Le CESE suggère cependant au Parlement européen et aux États membres de fonder leurs positions lors de l'évaluation complète du projet également sur les avantages économiques qu'offre une ACCIS qui permet d'établir les conditions d'une concurrence libre et équitable pour tous les États membres.

1.2.6 L'ACCIS permettrait de faire apparaître de manière plus transparente les différences entre les taux effectifs d'imposition. Le CESE est d'avis que l'ACCIS ne réduirait pas l'importance que les entreprises accordent aux taux d'imposition nationaux lorsqu'elles décident du lieu de leur implantation, car ces taux resteront différents d'un État membre à l'autre après l'introduction de l'ACCIS. L'enjeu essentiel de la concurrence qui s'exerce actuellement dans le domaine fiscal est le transfert des bénéfices et des déficits dans les États membres où le taux d'imposition est respectivement le moins et le plus élevé. L'ACCIS permettrait de recentrer cette concurrence fiscale sur les facteurs pris en compte dans la formule de répartition de l'assiette imposable.

1.3 Le CESE se félicite que la compensation des bénéfices et des déficits dans différents États membres (autrement dit la «consolidation») représente l'élément central de la directive ACCIS. Seule cette consolidation permet d'éliminer les problèmes actuels liés aux prix de transfert, d'instaurer une neutralité fiscale des restructurations à l'échelle de l'UE et d'éviter la double imposition. Comme cette consolidation constitue l'avantage économique essentiel de l'ACCIS, l'assiette commune devrait dès le départ intégrer cet élément.

1.4 En ce qui concerne le champ d'application de l'ACCIS, le Comité ne considère plus qu'il soit nécessaire d'appliquer immédiatement cette dernière de manière obligatoire, et se déclare d'accord avec la possibilité d'opter pour le régime lors de la phase d'introduction. À long terme, au-delà d'un certain seuil, l'ACCIS devrait toutefois être obligatoire. En effet, le maintien d'une application facultative de l'ACCIS ferait peser de manière continue d'importantes charges administratives sur les États membres qui, parallèlement au nouveau régime de l'ACCIS, devraient continuer d'appliquer le régime actuel d'impôt sur les sociétés.

1.5 Le CESE se félicite que la proposition de directive prévoie que l'ACCIS puisse être utilisée par les entreprises, quelle que soit leur dimension et indépendamment du caractère transfrontalier ou seulement national de leur activité. La possibilité d'opter pour l'ACCIS présente des avantages sensibles précisés pour des petites et moyennes entreprises (PME), car elle réduit nettement l'augmentation des coûts de mise en conformité liés aux activités transfrontalières. Toutefois, ces avantages ne profitent pas aux nombreuses petites et moyennes entreprises dont la forme juridique est celle de sociétés de personnes et de sociétés unipersonnelles et qui ne sont donc pas soumises à l'impôt sur les sociétés.

1.6 Il convient de se féliciter et de poursuivre les efforts visant à prévenir la double imposition des revenus générés hors de l'UE grâce à l'application systématique de l'exonération. Le CESE estime qu'il n'est pas approprié d'imposer ces revenus même si les taux d'imposition à l'étranger sont faibles.

1.7 Certaines règles doivent toutefois impérativement être précisées pour éviter d'importantes disparités au niveau de leur transposition et, partant, de leur application dans les différents États membres. Certaines définitions notamment font défaut et certaines notions juridiques ne sont pas suffisamment précisées. Ces lacunes risquent de compromettre l'uniformité de l'application.

1.8 Le CESE estime qu'il est utile de mettre en place un guichet unique pour déterminer l'assiette, afin de simplifier les procédures fiscales à l'intention avant tout des petites et moyennes entreprises et de garantir une application uniforme des règles à l'égard de tout contribuable. Toutefois, cette initiative suppose un renforcement de la coopération administrative entre États membres, qui n'existe pas à ce stade, notamment en ce qui concerne la communication automatique d'informations relatives au périmètre de consolidation. Le CESE constate néanmoins que de nombreux points peuvent faire l'objet de conflits entre les autorités nationales compétentes des États membres et l'administration fiscale principale, notamment les demandes d'avis à l'autorité compétente, les audits sur les recettes et les questions de répartition proportionnelle.

1.9 Le CESE estime qu'il y aurait lieu que la Commission européenne examine encore la proposition de système de répartition. La proposition actuelle, quant à elle, donne le même poids au facteur «ventes par destination» qu'aux facteurs «immobilisations» et «main-d'œuvre»; ce faisant, elle est susceptible de favoriser les États membres qui consomment davantage, sur la seule base de leur taille; de même, cette proposition ne traite quasiment pas des aspects relatifs à la propriété intellectuelle: il s'agit donc là d'un système fondé sur une vision dépassée de l'économie européenne moderne, un système qui n'est pas à même d'encourager ou de soutenir le développement de l'économie intelligente.

1.10 Le CESE estime que les projets de deux États membres ou plus qui visent à rapprocher les bases de l'imposition des sociétés dans le cadre d'une coopération intergouvernementale, favorisent la convergence fiscale. Il convient cependant de concevoir de telles initiatives de manière à ce qu'elles ne créent ni de nouveaux obstacles à l'harmonisation européenne ni de préalables au projet européen.

2. Contenu et contexte de la proposition à l'examen

2.1 Le 16 mars 2011, la Commission a adopté une proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) (COM(2011) 121/4; IP/11/319). L'élément central de cette proposition est de permettre aux entreprises exerçant des activités transfrontalières dans l'UE de calculer l'assiette de l'impôt sur les sociétés selon des règles uniformes dans toute l'Europe. Jusqu'à présent, les entreprises doivent se conformer en la matière aux dispositions de 27 régimes nationaux distincts. Cette situation engendre des charges administratives considérables, notamment pour les petites et moyennes entreprises, ainsi que des distorsions de la concurrence sur le marché intérieur.

2.2 L'ACCIS devrait permettre au moins de réduire, si ce n'est d'éliminer, les entraves aux activités transfrontalières au sein de l'UE, qui font obstacle à l'achèvement du marché unique, à savoir:

- les coûts administratifs liés au calcul de l'impôt («les coûts de mise en conformité avec la législation fiscale») sont sensiblement réduits;
- la question compliquée de la formation des prix de transfert au sein d'une entreprise ne se pose plus, car le traitement fiscal est partout le même;
- les déficits transfrontaliers peuvent être compensés;

— le problème de la double imposition est résolu de manière uniforme dans toute l'Europe.

2.3 Selon les estimations de la Commission, l'ACCIS permet aux entreprises établies dans l'UE d'économiser annuellement des coûts de mise en conformité à hauteur de 700 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 1,3 milliard d'euros du fait de la consolidation et jusqu'à 1 milliard d'euros en cas d'activités transfrontalières. L'ACCIS doit en outre rendre l'UE plus attrayante pour les investisseurs.

2.4 La directive à l'examen est construite de telle manière que ce sont les décisions des États membres concernant le montant des taux d'imposition qui détermineront en dernier ressort si l'introduction d'une ACCIS a un impact négatif sur le montant du produit de l'impôt. Les modélisations de la Commission européenne laissent à penser qu'il ne devrait pas se produire d'effets négatifs sur les recettes sur plusieurs années, notamment parce que l'assiette de l'ACCIS est plus large que l'assiette moyenne appliquée actuellement dans les États membres.

2.5 En cas de compensation transfrontalière des déficits, l'assiette tendrait toutefois à se réduire. Cet inconvénient devrait cependant être compensé au moins en partie par une réduction des coûts de mise en conformité et un attrait accru pour les investisseurs des pays tiers.

2.6 Les éléments fondamentaux de la proposition concernant l'ACCIS sont les règles relatives à son champ d'application, aux bases d'imposition, à la compensation transfrontalière des résultats («la consolidation»), à la répartition des rentrées de cet impôt entre les États membres et à l'interlocuteur administratif unique pour les entreprises.

2.7 Le champ d'application se limite aux personnes morales assujetties à l'impôt sur les sociétés dans l'Union. L'ACCIS ne s'applique donc pas aux sociétés de personnes, aux personnes physiques ni aux fonds d'investissement.

2.8 Les sociétés éligibles sont libres d'opter pour une imposition par l'ACCIS (art. 6 de la proposition de directive), à laquelle elles sont assujetties pendant une durée initiale de cinq ans, puis pour des périodes de trois ans (art. 105 de la proposition de directive).

2.9 La proposition de directive prévoit toutes les règles d'un calcul uniforme de l'assiette d'imposition. Elle ne se réfère pas à un système de règles données en matière de reddition des comptes, même si l'on peut trouver trace dans certaines de ses dispositions des principes des normes internationales d'information financière ressortissant du droit commercial. Le revenu imposable est déterminé sur la base du calcul des bénéfices et pertes, conformément à la pratique usuelle au niveau international.

2.10 Les sociétés qui optent pour l'ACCIS peuvent compenser totalement leurs bénéfices et déficits dans différents États membres («compensation»). À l'heure actuelle, cette compensation n'est possible que de manière limitée, voire pas du tout, ce qui, du point de vue du droit fiscal, discrimine sensiblement les parties de l'entreprise qui se trouvent hors du pays où cette dernière est établie.

2.11 Le champ d'application personnel recouvre par principe l'ensemble des sociétés de groupes établies dans l'UE, ainsi que les établissements stables situés dans l'UE. Les filiales en font partie, lorsque la société mère détient plus de 50 % des droits de vote et plus de 75 % du capital. Le champ d'application matériel recouvre l'ensemble des revenus générés par les membres d'un groupe. Le champ d'application territorial est limité à l'Union européenne.

2.12 Le bénéfice, calculé selon des règles uniformes, est réparti selon le volume des activités économiques (mesurées sur la base de la main-d'œuvre, des immobilisations et du chiffre d'affaires) entre les États membres où la société exerce ses activités. Cette répartition s'effectue selon une formule reposant sur trois facteurs créateurs de valeur ajoutée (main-d'œuvre, immobilisations, chiffre d'affaires). Il est tenu compte des spécificités (par exemple, dans le cas du secteur financier, celles des établissements financiers et des entreprises d'assurance) par l'adaptation de ces facteurs. Le montant concret de l'impôt dans chaque État membre résulte de l'application du taux d'imposition national à la quote-part des bénéfices qui lui est attribué.

3. Observations générales

3.1 Le CESE soutient expressément le projet d'ACCIS, qui constitue une mesure importante en vue de supprimer les entraves fiscales au sein du marché unique: la double imposition disparaît, l'inégalité de traitement des établissements stables est éliminée, les déficits transfrontaliers peuvent être compensés et le problème des prix de transfert est supprimé.

3.2 Le CESE a déjà plaidé dans le passé pour l'instauration de conditions de concurrence libres et équitables afin de favoriser les activités transfrontalières, également en matière de droit fiscal ⁽¹⁾. Le Comité s'est en outre amplement prononcé sur la «création d'une assiette consolidée commune pour l'impôt sur les sociétés dans l'UE ⁽²⁾», dernièrement le 14 février 2006. La proposition de directive à l'examen tient largement compte des observations antérieures du CESE.

3.3 Toutefois, les informations présentées par la Commission sont contradictoires. Alors que l'analyse d'impact fait état d'une part d'une étude de Deloitte montrant que les coûts de mise en conformité, dans le cas spécifique d'une multinationale créant une nouvelle filiale dans un autre État membre, pourraient baisser de plus de 60 %, d'autre part, PWC, dans une étude réalisée auprès d'un échantillon de multinationales, a estimé que les coûts de mise en conformité ne diminueraient que d'1 %. Une autre étude élaborée par Ernst and Young a estimé que les coûts de mise en conformité augmenteraient de 13 % car les frais supplémentaires liés à la préparation et au dépôt de la déclaration fiscale ainsi qu'à l'administration fiscale qui y est associée excèdent les économies de coûts réalisées grâce à la réduction des obligations en matière de prix de transfert. Les coûts administratifs des autorités fiscales augmenteront car il sera nécessaire d'établir un système national parallèlement à l'ACCIS.

3.4 La proposition de directive à l'examen induit pour les entreprises une baisse significative des coûts de mise en

conformité avec la législation fiscale et pour les États membres une diminution des coûts administratifs, même s'ils devront supporter dans un premier temps des coûts d'adaptation.

3.5 Le CESE accorde une importance capitale à l'élimination des distorsions de la concurrence sur le marché intérieur de l'Union dues aux réglementations fiscales. Actuellement, les entreprises ne prennent pas de décisions dans l'UE sur la seule base de critères liés à la concurrence. Bien souvent, ce sont davantage des considérations de «planification fiscale» qui entrent en ligne de compte: par exemple, des investissements sont réalisés dans le domaine de la recherche là où les charges afférentes peuvent être déduites, ou bien des activités risquées sont implantées là où il est possible de demander à réduire l'impôt du montant des pertes. Le fait que les décisions des entreprises soient faussées par des considérations fiscales est contraire au principe fondamental du marché unique et a des incidences négatives sur la croissance et la création d'emplois.

3.6 Le CESE ne méconnaît pas les préoccupations dont beaucoup ont fait part, en particulier les parlements nationaux de neuf États membres ⁽³⁾ qui estiment que la proposition ne respecte pas le principe de subsidiarité, restreindrait la souveraineté nationale, limiterait les possibilités en matière fiscale, diminuerait les recettes fiscales ou induirait d'autres conséquences imprévues.

3.6.1 Il est vrai que les États membres ne peuvent plus prendre de mesures fiscales nationales à visée économique à l'égard des sociétés qui optent pour l'ACCIS, puisque l'assiette est établie au niveau européen. En revanche, il est maintenant possible de prendre de telles mesures à l'échelon européen en vue de renforcer la compétitivité et de créer des emplois, ce qui a des effets positifs sur l'ensemble du marché unique, sans qu'aucune entreprise ne soit placée dans une situation différente de celle des autres.

3.6.2 À moyen et long terme, l'ACCIS peut entraîner la délocalisation d'activités économiques et d'emplois qui ont été implantés dans certains pays en raison des incitations fiscales qu'ils proposaient. En fait, l'ACCIS doit précisément éviter de telles distorsions de la concurrence dues aux avantages que fourniraient certaines réglementations fiscales. Le CESE estime cependant que la Commission devrait examiner plus en détail ces aspects dans le cadre d'une analyse socio-économique, afin que les institutions de l'UE et les autres parties concernées puissent mieux évaluer ces conséquences.

3.7 L'ACCIS respecte fondamentalement la souveraineté fiscale des États membres, puisque ceux-ci sont libres de fixer le niveau d'imposition applicable à leur quote-part de l'assiette fiscale. C'est l'assiette que l'ACCIS harmonise, et non les taux d'imposition. Les États membres disposent, comme auparavant, de la faculté de fixer leurs taux d'imposition nationaux selon leurs choix de politique budgétaire. De manière transitoire, il peut se produire une baisse des recettes fiscales, qui ne pourra être corrigée qu'à l'avenir au moyen d'un relèvement du taux d'imposition.

⁽¹⁾ Avis du CESE sur le thème «Politique fiscale de l'Union européenne – Priorités pour les prochaines années» – JO C 48/19 du 21.2.2002, p. 73.

⁽²⁾ Avis exploratoire élaboré à la demande de la Commission, JO C 088 du 14.04.2006, p. 48.

⁽³⁾ Au titre de l'article 6 du protocole (n° 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les parlements nationaux de Bulgarie, d'Irlande, de Malte, de Pologne, de Roumanie, de Slovaquie, de Suède, des Pays-Bas et du Royaume-Uni ont adressé des avis motivés au Parlement européen, au Conseil et à la Commission européenne.

4. Observations détaillées

4.1 Cette proposition de directive de la Commission est une grande réussite, mais elle nécessiterait quelques clarifications supplémentaires, ainsi que quelques ajustements. De manière générale, les règles proposées permettent de lever un impôt sur les sociétés cohérent avec les performances économiques, d'éviter les distorsions et de prévenir tout contournement.

4.2 Le CESE se félicite que la proposition de directive prévoie que l'ACCIS puisse être utilisée par les entreprises, quelle que soit leur dimension et indépendamment du caractère transfrontalier ou seulement national de leurs activités, même si cette proposition vise avant tout les entreprises ou groupes d'entreprises exerçant des activités transfrontalières. Elle simplifiera aussi l'extension des activités transfrontalières des petites et moyennes entreprises, car elle autorise des avantages sensibles en matière de coûts par rapport à l'imposition selon plusieurs systèmes nationaux. La possibilité d'opter pour l'ACCIS présente des avantages précisément pour les petites et moyennes entreprises ayant la forme de sociétés de capitaux. Toutefois, ceci ne vaut pas pour les nombreuses petites et moyennes entreprises qui ont adopté la forme juridique des sociétés de personnes et des sociétés unipersonnelles et qui ne sont donc pas soumises à l'impôt sur les sociétés.

4.3 De ce point de vue, le Comité ne considère plus qu'il soit nécessaire d'appliquer immédiatement l'ACCIS de manière obligatoire, et se déclare d'accord avec la possibilité d'opter pour ce régime lors de la phase d'introduction. À long terme, l'ACCIS devrait être obligatoire, d'abord au-delà d'un certain seuil, pour les entreprises qui exercent des activités transfrontalières. En effet, le maintien d'une application facultative de l'ACCIS occasionnerait des charges administratives importantes et durables aux États membres qui, parallèlement au nouveau régime de l'ACCIS, devraient continuer d'opérer avec le régime actuel d'impôt sur les sociétés.

4.4 L'agrégation de tous les bénéfices et déficits des membres du groupe concernés calculés séparément («consolidation») est la pièce maîtresse de l'élimination des entraves fiscales au sein du marché unique et détermine les principaux avantages de l'ACCIS. Seule cette consolidation permet de garantir les avantages suivants: la compensation transfrontalière des déficits, l'élimination des problèmes liés aux prix de transfert, la possibilité de créer à l'échelle de l'UE une structure d'entreprise neutre d'un point de vue fiscal, la suppression de la double imposition et l'égalité de traitement des sociétés filles de capitaux de l'UE et des établissements stables situés dans l'UE. Il convient dès lors d'approuver sans réserve cette consolidation. Il convient en tout cas de la retenir comme solution «de premier choix» par rapport à la solution «de second choix» que représente une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés sans consolidation.

4.5 Le champ d'application de l'ACCIS est fixé de manière adéquate, grâce à la définition d'un domaine personnel, matériel et territorial. La définition du domaine personnel d'application sur la base de critères formels présente l'avantage que ces critères sont simples à utiliser, vérifiables et sont moins sujets aux aménagements. Du point de vue des entreprises, ces critères sont en outre simples à mettre en œuvre et sûrs d'un point de vue juridique. Ce n'est pas entièrement le cas des règles d'entrée et de sortie d'un groupe. En ce qui concerne la définition du domaine d'application matériel, selon laquelle il convient de prendre en compte tous les revenus générés, son ampleur est raisonnable pour éviter les difficultés liées à leur délimitation. Le

champ d'application territorial, à savoir l'Union européenne, est également adéquat. Vouloir aller plus loin et tenir compte des revenus générés à l'échelle mondiale rendrait nécessaires de très lourds calculs de conversion en raison de l'absence de règles de détermination des résultats à l'échelle mondiale.

4.6 Le CESE estime que la répartition entre les États membres de l'assiette imposable consolidée au moyen de trois facteurs créateurs de valeur ajoutée: la main-d'œuvre, les immobilisations et chiffre d'affaires, est bien plus sensée, en raison de son ancrage concret dans les réalités économiques, qu'un calcul sur la base d'indicateurs macro-économiques.

4.6.1 La formule unique de répartition vise à éviter les distorsions et la double imposition. En tenant compte de plusieurs facteurs, on limite sensiblement la possibilité pour une contribuable de les attribuer à un État membre dont le taux d'imposition est le plus faible possible. Utiliser d'autres méthodes de répartition nécessite des règles de délimitation sans ambiguïtés, ainsi qu'une justification particulière. Elles sont nécessaires par exemple pour le secteur financier (banques et compagnies d'assurance) en raison des spécificités de leur modèle d'entreprise.

4.6.2 Il subsiste cependant le risque que certains États membres n'appliquent pas la formule de manière uniforme et que la somme de toutes les parts attribuées soit supérieure ou inférieure au revenu total qu'il conviendrait effectivement d'attribuer. Dans ce cas, il se produirait une imposition multiple ou une réduction de l'imposition du revenu total à attribuer. La Commission européenne doit parer à ce risque en adoptant très vite des actes d'exécution.

4.6.3 En ce qui concerne la localisation des immobilisations prises en compte dans la formule, il convient de les définir plus précisément au regard de la propriété économique et de l'usage réel et il y a lieu de se pencher sur les modalités de prise en compte de la propriété intellectuelle. En ce qui concerne le facteur de la main-d'œuvre, qui comporte deux volets, une répartition selon le nombre d'employés est simple et pratique, mais peut s'avérer problématique, notamment lorsqu'une activité est menée sous «la surveillance et responsabilité» d'un membre du groupe. Des études montrent qu'une répartition des bénéfices sur la base du facteur de la main-d'œuvre peut avoir des effets économiques négatifs sur le marché du travail. La prise en compte des prestations sociales et de retraite peut receler, au regard des différences entre les systèmes de sécurité sociale au sein de l'UE, un risque de contentieux supplémentaire entre les États membres. Le facteur chiffre d'affaires est axé sur la situation de marché; en outre, il est susceptible de favoriser indûment les grands États membres à cause de leur seule taille. Il y a lieu d'envisager de le supprimer ou de définir une nouvelle pondération au sein de la formule de répartition.

4.7 L'assiette à l'examen est plus large que l'assiette moyenne appliquée actuellement dans les États membres. Dans un premier temps elle produira des recettes fiscales plus élevées. En revanche, la compensation transfrontalière des déficits peut mener à une charge fiscale moins élevée. Du point de vue du CESE, il convient de concevoir l'ACCIS de manière à ce qu'elle soit neutre pour les recettes. C'est pourquoi le CESE soutient la possibilité que prévoit la directive à l'examen pour les États membres d'adapter les taux d'imposition de manière à ce que la pression fiscale n'augmente ni ne diminue.

4.8 La méthode retenue concernant les règles relatives à l'assiette s'inspire des normes internationales, notamment de celles de 25 des 27 États membres. Le CESE estime que cette approche est appropriée. La proposition de directive à l'examen ne se réfère pas au système de normes internationales d'information financière relevant du droit commercial, car l'ACCIS constitue une règle indépendante pour calculer le résultat fiscal. Toutefois, certaines de ses dispositions reflètent les principes de ces normes internationales, qui ont par ailleurs évolué depuis qu'a été lancé, il y a de nombreuses années, le projet d'ACCIS.

4.9 Certaines règles doivent toutefois être fortement précisées. Il convient en effet d'éviter ainsi tout morcellement que pourrait entraîner une application au niveau national. Certaines définitions font notamment défaut et certaines notions juridiques sont utilisées de manière trop imprécise (par exemple, celles d'immobilisation ou de coûts d'acquisition et de construction). L'absence de dispositions détaillées concernant certains secteurs spécifiques, comme par exemple le traitement des actifs financiers, ou l'imprécision des dispositions détaillées relatives, par exemple, à la définition du propriétaire économique, risquent de compromettre l'uniformité de l'application.

4.10 On peut s'interroger sur la forme choisie pour la règle générale anti-abus. L'article 80 de la proposition de directive dispose en effet que les transactions artificielles réalisées dans le seul but d'échapper à l'impôt ne sont pas prises en considération aux fins du calcul de l'assiette imposable. L'application ou l'interprétation d'une telle règle générale anti-abus engendrera d'importantes difficultés, car selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE, il est nécessaire de prouver l'abus dans chaque cas individuel.

4.11 Le CESE se félicite de la prévention de la double imposition des revenus générés hors de l'UE grâce à l'application systématique de l'exonération. De cette manière, les entreprises de l'UE sont seulement soumises au régime fiscal du marché étranger. Le CESE ne parvient pas à concevoir les raisons pour lesquelles la proposition de la Commission prévoit de s'écarter de ce principe lorsque le niveau d'imposition dans les pays tiers est faible. Le CESE juge contestable le passage au crédit d'impôt lorsque l'imposition en amont dans le pays étranger est trop faible, car si ce procédé permet d'éviter des manipulations indésirables, il peut également affecter des activités économiques normales.

4.12 Le CESE estime que la possibilité de constituer des provisions est trop fortement restreinte.

4.12.1 La constitution de provisions ne concerne que des activités qui font exclusivement l'objet d'obligations juridiques. Elle exclut les charges dues à des facteurs purement économiques. Le CESE estime que cette mesure n'est pas fondée d'un point de vue économique, car la performance économique et, partant, le bénéfice à imposer, est également limitée par des charges résultant de l'activité économique.

4.12.2 S'agissant des provisions découlant d'obligations juridiques, il convient de clarifier les exigences relatives à la probabilité minimale justifiant leur constitution. De même, les critères relatifs à une estimation fiable ne sont pas suffisamment définis. Faute de précisions, le traitement des provisions pour pertes imminentes reste confus s'agissant des détails. En outre, les provisions pour pension ne sont pas non plus mentionnées

dans la directive alors qu'elles doivent être prises en compte; dans le cas contraire, les dispositions spécifiques relatives à l'évaluation seraient caduques.

4.12.3 S'agissant des risques spécifiques, reconnus par la législation de l'UE, que présentent certaines branches d'activité, la proposition de directive à l'examen ne fournit pas d'autres précisions et ne confère aucun pouvoir d'exécution à la Commission. La proposition ne comporte qu'une disposition spécifique sur la déductibilité des provisions techniques des entreprises d'assurance que, s'agissant des provisions d'égalisation, les États membres ont la faculté de prévoir.

4.12.4 Des dispositions plus détaillées s'imposent notamment pour le secteur financier, afin de tenir dûment compte de ses particularités liées aux risques (dans le contexte de la crise financière). Des dispositions détaillées font plus particulièrement défaut concernant le traitement des dérivés et du leasing. En outre, il s'avère nécessaire d'adopter une règle qui prévoit soit la déductibilité des provisions bancaires technique (au titre des risques bancaires généraux) soit les dépréciations des actifs financiers. La directive devrait dès lors prévoir des dispositions spécifiques concernant le secteur financier, comme c'est déjà le cas pour les entreprises d'assurance.

4.13 Il est approprié de ne pas autoriser la déduction de l'impôt sur les sociétés même ou des impôts semblables. Il convient toutefois de soumettre à nouveau à un examen critique la liste des impôts nationaux non déductibles énumérés à l'annexe III qui précise l'article 14 du projet de directive sur l'ACCIS. Ainsi, on ne peut placer la taxe sur les assurances, qui doit être non-déductible uniquement si elle est perçue au niveau national, sur le même plan que l'impôt sur les sociétés. Tant que la taxe d'assurance est perçue sur les primes d'assurance et que les compagnies d'assurance l'enregistrent comme une recette, il devrait être possible de la déduire en tant que charge opérationnelle.

4.14 La définition d'un taux d'intérêt d'escompte semble appropriée au regard du principe de généralité de l'impôt, étant entendu qu'un libre choix laisserait une trop grande marge d'appréciation. À cet égard, le fait qu'il soit autorisé, à titre exceptionnel, de recourir à des taux d'intérêts convenus, n'est pas sans poser problème.

4.15 La proposition prévoit la possibilité de regrouper les amortissements au lieu de les considérer individuellement. Cette disposition est pertinente. La technique de l'amortissement d'un panier d'immobilisations permet un financement interne des entreprises. Pour un taux d'amortissement de 25 % seulement, une grande partie de l'amortissement ne serait cependant comptabilisée qu'au moment de l'investissement de remplacement. C'est pourquoi il conviendrait d'augmenter le taux d'amortissement appliqué au panier d'immobilisations.

4.16 Le fait de limiter l'amortissement exceptionnel aux immobilisations non amortissables lorsqu'une perte de valeur irréversible est démontrée, restreint dans une trop forte mesure la prise en compte des déficits. De plus, la notion de «perte de valeur irréversible» n'est pas suffisamment précisée. Sont exclues de l'amortissement exceptionnel les immobilisations dont le produit de cession est exonéré, par exemple les participations à des sociétés de capitaux. Il pourrait en résulter des inconvénients pour les sociétés holding et de capital-risque.

4.17 Le CESE estime qu'il est utile de mettre en place un «guichet unique» pour déterminer l'assiette, afin de simplifier les procédures fiscales à l'intention avant tout des petites et moyennes entreprises et de garantir une application uniforme des règles à l'égard de la contribuable. Toutefois, cette initiative suppose un renforcement de la coopération administrative entre États membres, qui n'existe pas à ce stade, notamment en ce qui concerne le contrôle efficace des périmètres consolidés (sociétés, filiales, établissements stables) qui changeront chaque année. La communication automatique d'informations doit devenir la norme comme en matière de TVA intracommunautaire.

4.18 Il convient de souligner que l'ensemble des contacts avec l'administration fiscale auront exclusivement lieu entre la «contribuable principale» du groupe et une autorité fiscale principale qui lui sera attribuée. Les contribuables ne devraient donc plus se concerter avec différentes autorités fiscales nationales. Le CESE se félicite de la suppression des charges administratives que cette règle implique pour les contribuables et l'administration fiscale.

Bruxelles, le 26 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

ANNEXE

à l'avis de la section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale»

L'amendement suivant, bien qu'ayant obtenu plus d'un quart des votes, a été rejeté au cours des débats.

Paragraphe 1.4

Modifier comme suit:

«1.4 En ce qui concerne le champ d'application de l'ACCIS, le Comité ne considère plus qu'il soit nécessaire d'appliquer immédiatement cette dernière de manière obligatoire, et se déclare d'accord avec la possibilité d'opter pour le régime lors de la phase d'introduction. À long terme, au-delà d'un certain seuil, l'ACCIS devrait toutefois être obligatoire pour les entreprises à l'échelle transnationale. En effet, le maintien d'une application facultative de l'ACCIS ferait peser de manière continue d'importantes charges administratives sur les États membres qui, parallèlement au nouveau régime de l'ACCIS, devraient continuer d'appliquer le régime actuel d'impôt sur les sociétés.»

L'amendement est rejeté par 70 voix pour, 90 contre et 15 abstentions.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité»

COM(2011) 169 final — 2011/0092 (CNS)

et la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur “Une taxation plus intelligente de l'énergie dans l'UE: proposition de révision de la directive sur la taxation de l'énergie” »

COM(2011) 168 final

(2012/C 24/13)

Rapporteur: **M. PIGAL**

Le 29 avril 2011, le Conseil, a décidé, conformément à l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité»

COM(2011) 169 final — 2011/0092 (CNS)

et la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur «Une taxation plus intelligente de l'énergie dans l'UE: proposition de révision de la directive sur la taxation de l'énergie»»

COM(2011) 168 final.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 octobre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 27 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 158 voix pour, 4 voix contre et 13 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Conclusions

1.1.1 À l'heure où de nombreux États membres définissent leurs stratégies pour sortir de la crise économique et financière, la révision de la directive sur la taxation de l'énergie offre des possibilités de concilier les objectifs environnementaux et économiques. Elle permet aux États membres qui le souhaitent de déplacer une partie de la taxation du travail ou du capital vers une forme de taxation qui encourage les comportements respectueux de l'environnement et propices à l'efficacité énergétique, conformément à la stratégie «Europe 2020».

1.1.2 L'Europe ne peut se contenter des objectifs qu'elle s'est fixés en matière de politique énergétique. Elle doit maintenant se donner les moyens de les atteindre. Pour réussir, elle devra envoyer un «signal de prix» fort. Il s'agit là d'un moyen efficace, sinon le seul, capable d'imposer un changement des mentalités et des comportements.

1.1.3 La refonte de la directive sur la taxation énergétique (DTE) est incontestablement un progrès par rapport à la version initiale. L'introduction de deux facteurs pour mesurer/taxer l'énergie la rend plus précise et plus pertinente. Le facteur «taxe CO₂» complète le système d'échanges des quotas d'émission (SEQUE de l'UE).

1.1.4 Sur la base des deux facteurs de taxation, la plupart des formes d'énergie doivent être traitées/taxées de manière égale en fonction de leur émission de CO₂ et de leur contenu énergétique. Il faut cependant relever que l'électricité n'est pas soumise au même alignement avec les autres énergies.

1.1.5 Aussi douloureux soit-il sur l'instant, le signal de prix envoyé par une forte taxation sur les carburants prépare les consommateurs européens d'énergie aux inévitables pénuries et restrictions, en favorisant les investissements et les efforts en matière d'économie d'énergie, l'attrait et le développement des énergies renouvelables, la résistance aux chocs pétroliers, etc.

Par contre, ce signal-prix lié à une taxation est inaudible pour ce qui est des combustibles et pourrait le rester avec la refonte de la DTE. Les consommateurs ne peuvent percevoir de bénéfices des efforts et investissements en matière d'économie d'énergie sur les combustibles et souffrent des fluctuations imprévisibles du marché.

1.1.6 L'attrait renforcé des consommateurs pour des économies de combustibles bénéficierait aussi aux entreprises du secteur en accélérant le renouvellement des équipements et en offrant de nouvelles opportunités de marché.

1.1.7 Des secteurs industriels grands consommateurs d'énergie qui jusque là ne relevaient pas du champ d'application de la DTE y sont à juste titre réintégrés.

Cependant, d'autres secteurs en restent, en tout ou en partie, exemptés, par exemple:

- l'agriculture, la construction, les travaux publics,
- les transports publics et ceux des forces armées, la collecte des déchets, les administrations publiques,
- les ambulances (mais pas les taxis), le transport aérien, le transport maritime communautaire,
- l'électricité consommée par les ménages, etc.

Il est difficile de trouver de la cohérence dans toutes ces exemptions d'autant qu'elles risquent de troubler le message à l'adresse de ceux qui n'en bénéficient pas.

1.1.8 Contrairement à ce qui est évoqué dans la communication de la Commission européenne, la nouvelle DTE ne définit aucun cadre, ne prend pas position, ne présente pas même de recommandation quant à l'utilisation par les États membres d'une partie ou de l'ensemble des recettes du nouveau régime de taxation pour faire évoluer l'offre vers de nouvelles technologies ou de l'énergie plus propres.

1.1.9 Le CESE ne peut cependant manquer de noter que la DTE participe à développer le Marché unique, en visant et permettant d'atteindre une harmonisation des fiscalités énergétiques.

1.2 Recommandations

1.2.1 Le Comité soutient les efforts de la Commission européenne qui visent à atteindre les objectifs de la stratégie «Europe 2020». Clairement, la refonte de la DTE va dans ce sens en visant notamment à:

- encourager le développement durable et sauvegarder l'environnement,
- protéger le marché intérieur et favoriser la croissance,
- permettre la réduction du coût du travail et des déficits budgétaires.

1.2.2 Cependant, le CESE regrette que la refonte de la DTE ne soit pas plus ambitieuse et plus cohérente. En effet, avant même que le texte ne soit présenté (et négocié) au Conseil, la Commission européenne a pris l'initiative d'intégrer dans le texte des exceptions ou des dérogations qui visent soit à ne pas mécontenter certains États membres, soit à en satisfaire d'autres.

Dans le processus de négociation à venir au sein du Conseil, la Commission européenne risque de ne plus avoir de marge de manœuvre, sauf à dénaturer définitivement et dangereusement l'esprit de la refonte, telle qu'elle nous est présentée.

1.2.3 Des réticences, voire des oppositions sont à attendre de la part des États membres. Cependant, le Comité considère que

l'Europe, et plus particulièrement la Commission européenne, devrait être capable d'imposer des mesures aux États membres; à plus forte raison quand certains d'entre eux font face à des blocages, au niveau national, sur les décisions nécessaires pour atteindre, au niveau européen, les objectifs acceptés de tous.

1.2.4 La Commission européenne doit d'ailleurs se préparer et résister aux efforts de lobbying de certains qui souhaitent empêcher tout changement en mettant en avant des «surcoûts possibles» ou des «pertes de compétitivité dangereuses». Si elle doit évidemment encourager les États membres à considérer certaines situations aussi minoritaires que délicates, elle doit aussi «maintenir le cap» des objectifs énergétiques européens, et mettre en avant les avantages stratégiques de l'innovation dans les énergies nouvelles, les créations d'emploi et la croissance induites, l'amélioration de la qualité de vie, etc.

1.2.5 Le Comité suggère que, pour réduire les réticences probables des États membres, la Commission européenne définisse des solutions permettant d'accompagner les changements imposés et, dans la mesure du possible, qu'elle les intègre au texte proposé. Cette approche nous semble préférable aux concessions préalables aux négociations qui s'annoncent avec les États membres, d'autant qu'elle permettrait aussi aux consommateurs de mieux se préparer aux transformations souhaitées.

2. Introduction

2.1 Synthèse

2.1.1 Le texte examiné n'est pas une nouvelle directive mais une refonte de la DTE. La refonte devrait normalement entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2013. Cette date coïncide avec la troisième phase du SEQE de l'UE.

2.1.2 Pour chaque carburant ou combustible, la directive révisée introduit **deux facteurs** de taxation, chacun visant un objectif propre:

- la taxation liée à l'**émission de CO₂**, qui vise à réduire la **pollution** par les gaz à effet de serre (GES);
- la taxation liée au **contenu énergétique**, qui vise à réduire la **consommation** énergétique, indépendamment du produit énergétique utilisé.

2.1.3 Pour les carburants:

- **2013**, la taxe sur le CO₂ sera de **20 euros** par tonne de CO₂;
- **2018**, la taxe sur l'énergie sera de **9,6 euros** par gigajoule.

2.1.4 Pour les combustibles:

- **2013**, la taxe sur le CO₂ sera de **20 euros** par tonne de CO₂;
- **2013**, la taxe sur l'énergie sera de **0,15 euro** par gigajoule.

2.1.5 Pour rappel, la DTE actuelle, comme sa proposition de refonte, introduisent des **taux minimaux de taxation**. Les États peuvent donc fixer des taux de taxation plus élevés, ce que font, d'ailleurs, la plupart d'entre eux.

2.2 Contexte

2.2.1 Cette proposition de refonte s'ajoute à un ensemble de directives précédemment développées et adoptées, notamment:

- **2003/96/CE**: directive relative à la **taxation de l'énergie** (DTE), qui doit être révisée;
- **2003/87/CE**: directive définissant les **GES** et établissant le **SEQE** de l'UE relatif au CO₂;
- **2009/29/CE**: directive révisant les quotas d'émissions à partir de 2013;
- **2006/32/CE**: directive relative à l'**efficacité énergétique**; définition des PCI ⁽¹⁾ en annexe II;
- **2009/28/CE**: directive énonçant les **critères de durabilité**, notamment pour les carburants et les combustibles issus de la biomasse.

2.2.2 En complément à l'examen de la proposition de refonte de la DTE, le présent avis s'appuie également sur les informations complémentaires présentes dans la communication ⁽²⁾ et le mémo ⁽³⁾ préparés par la Commission européenne.

2.2.3 Il est important de noter que le travail de la Commission européenne pour mettre en place cette politique européenne s'inscrit dans un contexte international qui a une forte incidence sur différents volets, par exemple les aspects:

- **réglementaire**: la convention de Chicago limite de manière stricte et contraignante la fiscalité sur l'aviation;
- **du marché**: la recherche a permis l'extraction des huiles de schistes. Cette découverte a rendu possible l'exploitation de nouveaux sites, augmentant, de fait, l'offre d'énergie fossile. Elle a aussi totalement bouleversé le marché du gaz; le prix du gaz, au niveau mondial, a chuté, rendant d'autres énergies, notamment renouvelables, moins attractives;
- **stratégique**: les événements d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient affectent très significativement non seulement le prix des carburants, mais aussi les positionnements des États membres vis-à-vis des énergies concernées;
- **environnemental**: les accords de Kyoto et les discussions de Cancun doivent être pris en compte et, le cas échéant, la stratégie et les politiques européennes doivent être ajustées en conséquence;
- **de l'opinion publique**: les événements de Fukushima ont montré combien l'opinion publique peut être très affectée par un événement aussi majeur qu'inattendu. Les stratégies

et décisions des États membres et de l'Europe ne peuvent y être indifférentes. Il va de soi que les autorités doivent ajuster rapidement leur politique.

2.2.4 Dès lors, se pose la question du «comment replacer la problématique de la taxation de l'énergie dans une perspective internationale?»:

- quel prix de référence du CO₂ fixer en Europe en l'absence d'un accord global international?
- l'idée d'une taxe internationale et générale mérite aussi d'être évoquée.

2.3 Chronologie

2.3.1 La directive précédente (2003/96/CE) était issue d'une proposition de la Commission européenne de 1996. De longues négociations au Conseil de l'Union européenne avaient largement amendé cette proposition pour tenir compte des spécificités nationales. Les amendements ont consisté à proposer une application très progressive, assortie de périodes transitoires, de dérogations et d'autres exemptions. Au final, la proposition de directive de 1996 a été adoptée en 2003.

2.3.2 Sa mise en pratique dans les États membres, les évolutions du marché de l'énergie et la prise de conscience de l'impact environnemental et climatologique de la consommation énergétique, ont mis en évidence des faiblesses et des voies d'amélioration (voir ci-après).

2.3.3 Les travaux sur la révision de cette directive ont été entamés en 2005. Une première tentative centrée sur l'usage du gazole commercial, a été initiée en 2007, sans aboutir au Conseil. Une nouvelle proposition de révision a été demandée par le Conseil européen dans ses conclusions de mars 2008, et est devenue une priorité pour la Commission européenne dans son examen annuel 2011 de la croissance.

Le collège des commissaires a adopté le 12 avril 2011 la proposition de refonte des dispositions de la directive relative à la taxation de l'énergie.

3. Observations générales

3.1 La refonte de la directive DTE vise d'abord à répondre aux nouvelles priorités de l'Union européenne telles que définies dans la **stratégie «Europe 2020»**, entre autres:

- lutte contre le changement climatique,
- priorité à la croissance durable,
- économie plus verte et plus compétitive,
- participation à une harmonisation fiscale,
- réduction de la fiscalité du travail,
- aide aux ménages à faibles revenus,
- assainissement budgétaire des États membres.

⁽¹⁾ PCI: Pouvoir calorifique inférieur des produits énergétiques et de l'électricité.

⁽²⁾ COM(2011) 168 final.

⁽³⁾ Mémo 11/238.

3.2 Elle répond aussi à la «**règle des 3 fois 20**» de la stratégie «Climat et énergie de l'UE 2013-2020»:

- réduire les gaz à effet de serre de 20 %,
- produire 20 % d'énergie renouvelable en 2020,
- améliorer l'efficacité énergétique de 20 %.

3.3 Elle vise aussi à **corriger** des faiblesses ou des lacunes de la **DTE précédente**:

- les taux minimaux actuels s'appliquent généralement à la quantité consommée sans tenir compte de la valeur énergétique ou de la pollution;
- cela conduit à des comportements en contradiction avec les objectifs de l'UE; par exemple, en encourageant le charbon et en pénalisant l'énergie renouvelable;
- la DTE actuelle ne prévoit pas d'incitation pour promouvoir les formes d'énergie de substitution; ainsi l'éthanol est le plus lourdement taxé;
- une coordination insuffisante entre la DTE et le SEQE de l'UE sur l'émission de CO₂ se traduit par une double imposition ou l'absence d'imposition selon les secteurs.

3.4 Cette refonte prend en compte des **contraintes exogènes**:

- la restructuration et la modernisation des systèmes fiscaux;
- une crise économique qui a affaibli les marges de manœuvre des États membres et accentué la pression budgétaire;
- l'apparition tangible et mesurable des premiers effets du changement climatique;
- des tensions internationales, causes de troubles et d'inquiétudes sur le marché international de l'énergie.

3.5 Enfin, elle doit aussi se plier à certaines autres **contraintes endogènes**:

- éviter que la taxation énergétique soit discriminatoire ou crée une distorsion de concurrence entre les entreprises des États membres;
- et inversement, limiter les distorsions liées à la non-harmonisation fiscale de l'énergie en Europe.

4. Observations particulières

4.1 Les éléments majeurs

4.1.1 En rappel de l'introduction, le point majeur de la proposition est (article 1) la définition des **deux facteurs de taxation**. De plus, elle confirme (article 4) que les taux calculés sont des **minima** qui peuvent être dépassés par les États membres, et que ces minima seront réévalués tous les 3 ans.

4.1.2 L'autre point majeur de la proposition est d'introduire (article 4, paragraphe 3) une nouvelle obligation pour les États membres, qui devront appliquer à **tous les produits** utilisés à un même usage (carburant ou combustible), **les mêmes niveaux de taxation**, calculés à partir de leur émission de CO₂ et de leur contenu énergétique.

4.1.3 Dans la directive initiale, les minima de taxation étaient établis par produit (et un usage donné), mais sans les lier les uns aux autres.

4.1.4 Avec cette modification, les États membres devront recalculer leurs niveaux de taxation (nationale) afin de vérifier qu'ils respectent les mêmes proportions que celles définies pour les minima européens de taxation (cf. les tableaux A, B, C de l'annexe I de la DTE révisée).

4.1.5 Cette obligation concerne les carburants et les combustibles. Elle sera d'application en **2013 pour les combustibles**, et à partir de **2023 pour les carburants**; ce report est destiné à tenir compte de l'existence de différences très importantes entre les États membres.

4.1.6 Cependant, les minima de taxation sur l'électricité étant repris dans un tableau séparé (tableau D), la contrainte de proportionnalité et d'alignement des niveaux de taxation ne **s'applique pas à l'électricité**.

4.1.7 **L'électricité** reste soumise à une taxe sur le consommateur final («**à la prise**») pour le facteur «taxe sur l'énergie», ceci afin d'éviter une double taxation: à la production et à la consommation.

4.1.8 La consommation d'électricité n'émettant pas de CO₂, la taxe CO₂ ne peut que s'appliquer sur les **producteurs d'électricité**. Les grandes installations seront exonérées par la DTE, car elles relèvent du **SEQE de l'UE**. Dans ce contexte, l'électricité d'origine **nucléaire** n'est pas taxée sur le CO₂ (pas d'émission), mais sur la consommation d'énergie.

4.1.9 Pour intégrer la directive 2003/87/CE sur les quotas de CO₂, et éviter toute superposition, la directive révisée propose (article 14, paragraphe 1, lettre d) que les produits énergétiques, utilisés pour des activités relevant du **SEQE de l'UE**, soient exonérés de la taxation CO₂. Dans le même temps, des activités jusque là exclues du SEQE de l'UE entrent maintenant dans le **champ d'application de la DTE**.

4.2 Les secteurs particuliers

4.2.1 La proposition tient aussi compte du fait que des secteurs peuvent être exposés aux risques de **fuites de carbone** (article 14 bis), et propose d'instituer, jusqu'en 2020, un crédit d'impôt pour chaque installation concernée. Ce crédit d'impôt sera calculé à partir de la consommation annuelle moyenne en produits énergétiques sur une période de référence.

4.2.2 Des activités, qui étaient jusqu'à présent **exemptées de la taxation** (article 2), entrent maintenant dans son champ d'application, que ce soit pour la composante CO₂ ou celle du contenu énergétique.

4.2.3 Concernant les **taux de taxation différenciés** (article 5) la seule modification concerne l'exclusion des taxis de cette disposition.

4.2.4 Le **transport aérien** (sauf privé) et le **transport maritime** communautaire (sauf la navigation de plaisance privée) sont exonérés de la DTE.

4.2.5 Des **carburants** pourront être taxés **comme des combustibles** (article 8) pour des secteurs spécifiques:

- l'agriculture, l'horticulture, la pisciculture et la sylviculture,
- les moteurs stationnaires,
- la construction, le génie civil et les travaux publics,
- les véhicules sans autorisation de circuler sur les routes.

4.2.6 Concernant l'**agriculture** et ses émissions de CO₂, la Commission européenne prévoit (article 14 bis) d'analyser s'il s'agit d'un secteur concerné par la «**fuite de carbone**»; auquel cas, elle autoriserait les États membres à accorder un **crédit d'impôt** aux exploitations agricoles.

De plus, concernant la taxe sur le **contenu énergétique**, la Commission européenne accordera (article 15, paragraphe 3) une exonération complète si le secteur agricole peut fournir une **contrepartie dans le domaine de l'efficacité énergétique**, l'interprétation de cette notion étant laissée à l'appréciation de chaque État membre.

4.2.7 Les **biocarburants** (article 16) ne sont plus taxés comme leurs équivalents fossiles. La taxe générale énergétique (sur leur contenu énergétique) s'applique.

4.2.8 Cependant, la différence porte sur la taxe CO₂. Les biocarburants ne sont pas tous renouvelables: certains peuvent émettre plus de CO₂ qu'ils n'en consomment. Les **biocarburants renouvelables** n'y seront pas assujettis puisque par nature leur émission de CO₂ est considérée comme nulle. Les **biocarburants non-renouvelables** seront assujettis à la taxe CO₂ comme les produits énergétiques conventionnels.

4.2.9 Jusqu'en **2023**, les États membres pourront continuer d'appliquer des taux de taxation spécifiques plus bas que les minima de la DTE.

4.2.10 Pour les **combustibles et l'électricité des ménages** (et des associations caritatives), les États membres conservent (article 15, paragraphe 1, lettre h) la faculté d'une exonération, totale ou partielle.

5. Avis du comité économique et social européen

5.1 Les fondamentaux de la DTE

5.1.1 La prise en compte de **deux facteurs** pour le calcul de la taxation énergétique est incontestablement une avancée par rapport à l'ancienne directive. D'abord, elle répond aux deux objectifs de la stratégie Europe 2020, à savoir: réduire l'émission de CO₂ et la consommation énergétique.

De plus, elle mesure de manière **plus précise** (qu'avec un seul critère) les effets néfastes de la consommation énergétique: pollution et surconsommation au regard des réserves mondiales.

5.1.2 La proposition de DTE révisée impose une taxe **CO₂ au niveau national**, de chaque État membre. Pour rappel, un autre dispositif existe déjà au **niveau européen**: par l'achat de quotas dans le cadre du SEQE de l'UE.

Une installation entrant dans le champ du SEQE de l'UE ne pourra pas, en plus, être soumise à la taxation due à la DTE; elle en sera exonérée. Ainsi, la DTE évite la **double imposition CO₂** par les deux dispositifs. Inversement, la DTE permet de mettre en place un instrument de taxation, qui couvre aussi les petites installations exclues jusque là du champ du SEQE de l'UE, du fait de leur taille.

Le CESE soutient cette proposition d'intégration du SEQE dans la DTE, car elle **corrige ainsi le SEQE de l'UE**, qui excluait 50 % des émissions de CO₂ des carburants et combustibles.

5.1.3 Certaines énergies sont plus polluantes que d'autres. Certaines énergies, plus denses, permettent une consommation plus élevée que d'autres. L'**équilibre équitable**, entre les sources d'énergie, que propose la révision de directive est donc par principe cohérent et juste.

Il amène cependant à de fortes **augmentations de la taxation** sur certaines énergies, actuellement moins taxées dans certains États membres. L'exemple le plus frappant en est le gazole pour lequel le taux minimal de taxation devrait être supérieur à celui de l'essence, compte tenu d'une émission de CO₂ un peu supérieure, mais surtout de son contenu énergétique plus élevé. Or, dans de nombreux États membres, la **situation actuelle est exactement inverse**. Le gazole étant moins taxé et moins cher que l'essence, le parc automobile est largement orienté vers les moteurs diesel.

5.1.4 Le Comité partage l'analyse de la Commission sur le fait que, le gazole étant nettement moins cher que l'essence, le marché du raffinage est actuellement perturbé par la trop forte demande du gazole et celle, faible, en essence. Une plus forte taxation du gazole ne pourra que favoriser un retour à l'équilibre.

5.1.5 Cependant, le CESE alerte aussi la Commission européenne sur le fait que l'**inversion des écarts de prix essence/gazole** pourrait fortement désorganiser le marché de l'industrie automobile et accroître le poids supporté par les ménages pour le transport automobile. La transition devrait être, là aussi, progressive.

5.1.6 Paradoxalement, pour les carburants, les **fortes taxes ont protégé les consommateurs** des chocs pétroliers. En effet, le prix élevé incite à diminuer préventivement la consommation et les taxes élevées réduisent d'autant la part des carburants, sensible aux variations (chocs) du marché.

5.1.7 En plusieurs décennies, les constructeurs ont su/pu investir dans la R&D, et ont réduit avec succès la consommation de leurs moteurs. Malgré les chocs pétroliers récurrents, le secteur des transports ne s'est jamais trouvé paralysé.

5.1.8 Partant de cette analyse, le CESE note que la taxe **CO₂ est identique** pour les carburants et les combustibles. Elle sera de 20 euros par tonne de CO₂, soit, à titre d'illustration, **0,0533 euro par litre** pour tous les gazoles (de chauffage ou non).

Cependant, il s'étonne que la **taxe générale énergétique** soit:

- pour les **carburants**: 9,6 euros par gigajoule, soit **0,316 euro par litre** de gazole,
- et si faible pour les **combustibles**: 0,15 euro par gigajoule, soit **0,0054 euro par litre** de gazole de chauffage.

5.1.9 C'est pourquoi le CESE souhaite que la **taxe énergétique sur les combustibles de chauffage** devienne perceptible par les consommateurs, ce qu'elle ne peut pas être à 0,0054 euro par litre !

Le CESE recommande qu'elle soit graduellement, mais significativement **augmentée**; et ce afin de:

- prendre en considération les besoins inévitables des consommateurs en matière de chauffage,
- réduire la consommation de combustibles,
- justifier les investissements d'acteurs économiques dans l'innovation énergétique pour l'habitat et les besoins industriels (comme l'ont fait les constructeurs automobiles).

5.2 Les exceptions et dérogations de la DTE

5.2.1 Cinq États membres autorisent des taxations plus faibles sur l'usage **commercial du gazole** (poids-lourds, autocars, taxis, etc.) par rapport à la taxation sur l'usage des particuliers. La révision de la DTE revient sur cette possibilité et oblige les États membres à un rééquilibrage.

La pollution due au gazole étant toujours la même quel qu'en soit l'usage (commercial ou particulier), la fin de cette réduction de taxation est pleine de **bon sens et surtout cohérente** avec

les principes inscrits dans la stratégie 2020. De plus, le développement exponentiel du transport routier, très majoritairement consommateur de gazole, démontre la nécessité d'inciter à un **arrêt de cette tendance**, voire à une baisse du trafic des poids lourds.

Cependant les **effets cumulés** des deux mesures haussières de la taxation du gazole (rééquilibrage par rapport à l'essence (voir ci-dessus) et fin de la réduction pour usage commercial) va conduire à de très fortes hausses du prix du gazole dans certains États membres. Dans ce cas, certaines professions, fortement organisées et mobilisables, pourraient soit faire pression sur leurs gouvernements nationaux, soit lancer des **mouvements sociaux** importants.

Le CESE alerte donc la Commission européenne sur les dangers de changements trop importants ou rapides, et sur les inévitables réticences des États membres. Il suggère donc que des **mesures d'accompagnement** soient envisagées pour, d'une part, répondre aux exigences de la stratégie Europe 2020, et, d'autre part, encourager les États membres à soutenir la révision de la DTE.

5.2.2 Les États membres doivent veiller à ce qu'ils taxent toutes les **énergies équitablement** et de manière proportionnelle à leur émission de CO₂ et à leur contenu énergétique (voir ci-dessus). Or **l'électricité est exclue** de cette contrainte d'homogénéisation.

Le CESE s'interroge sur cette **exception**, et souhaite que la Commission européenne ajuste sa proposition pour que l'électricité soit traitée de la même manière que les autres formes d'énergie.

5.2.3 Des activités considérées comme **exemptées de la taxation** énergétique dans la directive précédente, devraient désormais être alignées sur les autres et, à ce titre, taxées à l'identique sur le CO₂ et la consommation énergétique.

Pour rappel, les **activités exemptées** étaient: les activités métallurgiques et de réduction chimique, les procédés d'électrolyse, les entreprises fortement électro-intensives (où le coût de l'électricité représente plus de 50 % du coût de production) et les activités de production de produits minéraux non métalliques (ciment, verre, chaux, etc.).

Par cette modification, les auteurs de la révision de la directive montrent une **évidente cohérence**: d'une part, toutes les activités polluantes ou consommatrices d'énergie sont, sans discrimination, taxées, et d'autre part, toutes les activités sont encouragées à investir pour réduire leur impact énergétique.

Le CESE ne peut donc que soutenir cette équité et cette cohérence retrouvées. Il s'inquiète cependant de **l'impact social et économique** sur les activités concernées. À ce titre, il suggère que, là aussi, des mesures d'accompagnement soient envisagées pour:

- aider ces secteurs à investir et/ou se transformer;
- assurer leur pérennité et leur localisation sur le territoire de l'UE.

Par ailleurs, le Comité s'interroge sur le véritable impact de cette modification qui consiste à faire entrer ces activités dans le champ d'application de la **DTE**, pour en faire ressortir immédiatement celles qui entrent dans celui du **SEQE de l'UE**.

Enfin, le CESE s'interroge sur le risque de fuite carbone qui pourrait concerner les activités précédemment exemptées. Le **SEQE** de l'UE intègre des mécanismes de protection. La **DTE** pourrait s'en inspirer.

5.2.4 Le bénéfice des **taux de taxation différenciés** reste autorisé aux États membres pour presque toutes les activités précédemment concernées. En maintenir le bénéfice pour les **transports publics locaux**, n'incitera certainement pas ceux-ci à investir pour réduire la pollution ou la consommation de carburant. Par contre, ce maintien peut se justifier au nom de l'encouragement des transports collectifs plutôt qu'individuels.

Cependant, le CESE s'interroge sur ce qui justifie le maintien du bénéfice de l'exception pour **la collecte des déchets, les ambulances, l'administration publique, les personnes handicapées, les forces armées, etc.**

C'est pourquoi, il recommande que la proposition soit amendée pour que les excellentes raisons qui justifient d'exclure les **taxis** du bénéfice des taux de taxation différenciés, s'appliquent à l'identique aux autres moyens de transport.

5.2.5 S'appuyant sur la même analyse que pour les taux de taxation différenciés, le CESE s'interroge sur les raisons qui justifient **l'exonération** de la **DTE** pour le **transport aérien** et le **transport maritime communautaire**.

5.2.6 Même si, à l'avenir, les transports aériens et maritimes pourraient, pour l'émission de CO₂ uniquement, entrer dans le champ d'application du **SEQE de l'UE**, le CESE s'inquiète du fait que ces deux secteurs grands consommateurs d'énergie ne sont pas soumis à la taxation sur la **consommation d'énergie**.

Il reste que pour le volet «contenu énergétique», ces deux modes de transport ne peuvent être taxés du fait de conventions internationales. En conséquence, le Comité suggère que des négociations soient menées au niveau mondial en vue de rapprocher ces conventions de la réglementation européenne.

5.2.7 Le CESE s'interroge sur la faculté que conservent les États membres **d'exonérer les ménages** (notamment) de la taxation sur les **combustibles et l'électricité**.

Par cette possibilité offerte, c'est toute la cohérence du reste de la **DTE** qui se trouve mise à mal. En effet, le principe de la **DTE** est de faire l'hypothèse que le **signal de prix** incitera les acteurs concernés à réduire leurs émissions de CO₂ et leur consommation énergétique. Pourquoi les ménages, importants consommateurs d'énergie, n'entendraient-ils pas ce message?

Le CESE recommande donc que cette **faculté d'exonération** des combustibles des ménages soit **retirée du texte** de la proposition, mais que les contraintes spécifiques imposées aux consommateurs par les conditions locales ou nationales soient respectées.

5.2.8 La révision de la **DTE**, par **souci de cohérence**, s'assure que des activités jusque là «hors champ» sont de nouveau dans le périmètre de la directive, et que l'usage commercial du gazole ne soit plus favorisé par rapport à l'usage privé.

En ce cas, comment expliquer que d'autres secteurs d'activités (par exemple **l'agriculture, la construction, les travaux publics, etc.**) continuent de bénéficier d'un traitement de faveur, en l'occurrence une taxation des **carburants aux taux des combustibles**, donc très inférieure? D'autant que ces secteurs se doivent d'être **exemplaires**: par leurs activités et leur visibilité ils sont **au cœur des améliorations** d'aménagement du territoire et d'habitat.

5.2.9 Le CESE s'interroge sur les raisons qui peuvent **justifier cette exception**, et qui ne peuvent être ni économiques, ni sociales, ni environnementales. Il s'inquiète que cette approche puisse être utilisée pour ralentir ou bloquer la mise en place de la nouvelle **DTE** au prétexte qu'elle apparaît comme **arbitraire et discriminatoire**.

5.2.10 Concernant spécifiquement le secteur de **l'agriculture**, le CESE souhaite alerter la Commission européenne sur le fait que la **DTE** révisée est **assez floue** et que les États membres pourraient exiger des **clarifications et certitudes** avant de valider cette proposition.

Les éclaircissements à apporter sont:

- sur les **raisons qui justifieraient un traitement particulier et très avantageux** de l'agriculture qui entrerait en contradiction avec les principes et les signaux de prix qui soutiennent la **DTE**, et avec les efforts demandés à d'autres secteurs tout autant en difficulté;
- sur **le processus et les critères d'évaluation** concernant d'une part le risque de fuite de carbone et d'autre part la contrepartie proposée pour l'efficacité énergétique.

5.3 Les aspects divers de la DTE

5.3.1 La nouvelle **DTE** ne peut pas être une solution simple et monolithique. La politique énergétique dans l'Union européenne est, plus qu'ailleurs, **multifactorielle et complexe**; elle requiert soit une combinaison de plusieurs solutions soit une solution complexe.

Le CESE note cependant les efforts des auteurs de la révision de la **DTE** pour en **simplifier** les principes, les objectifs et la mise en application.

5.3.2 Dans le même temps, comme on l'a vu précédemment, la refonte de la DTE s'inscrit dans un paysage réglementaire complexe et riche. Elle contient d'ailleurs de nombreuses références à d'autres textes et directives. Toutes ces **interdépendances** entre les textes évitent la **redondance** d'éléments répétés dans plusieurs directives.

Mais le domaine de l'énergie et de l'environnement sont très évolutifs. La possibilité de mise à jour des codes de nomenclature (article 2, paragraphe 5) en apporte l'illustration. Au-delà, toute modification dans un texte référencé peut en affecter d'autres dans un sens inattendu ou indésirable.

Le CESE propose d'abord de mettre **en annexe** les textes référencés; de plus, si cela est pertinent, de clarifier si certains éléments annexés peuvent **être figés**, pour garantir la cohérence de la future DTE.

5.3.3 L'article 4 intègre dans le calcul du taux minimal «le montant total d'impôts indirects», y compris donc des mesures purement nationales telles que la **taxe carbone** de certains États membres. Or le champ d'application de la taxation et les exonérations choisis par les États membres pour leur taxe carbone peuvent différer de ceux prévus pour cette taxe dans la DTE.

Selon le CESE, la Commission européenne pourrait clarifier **que l'intégration** des deux taxations CO₂ devra être réalisée par les États membres au moment de la **transposition**.

5.3.4 La révision est centrée sur la taxation des énergies; d'ailleurs la Commission européenne reconnaît que la DTE ne couvre pas **l'utilisation par les États membres des recettes fiscales** issues de la DTE.

La stratégie Europe 2020 fait une priorité de la croissance durable en vue d'une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive.

Le CESE s'interroge sur le fait que des **mesures précises** ne soient pas intégrées dans la future DTE pour assurer une action commune et cohérente des États membres vers une économie plus durable, verte et compétitive, par exemple des mesures:

- sociales favorisant l'emploi et réduisant le coût du travail;
- d'encouragement au développement technologique dans le secteur des énergies nouvelles;
- d'assainissement budgétaire des États membres.

5.3.5 Les émissions de CO₂ sont exprimées en tonnes; le contenu énergétique est exprimé en gigajoules (GJ). Le taux minimal de taxation de chaque produit énergétique est calculé en fonction de son émission de CO₂ et de son contenu énergétique. Ces taux minimaux doivent alors être ramenés à **l'unité de facturation et taxation** habituelle; typiquement le litre pour les carburants et certains combustibles, le kilowatt/heure (KWh) pour l'électricité, etc. Cette conversion requiert un calcul effectué par les services de la Commission européenne. Cependant les règles et hypothèses utilisées pour ces calculs ne sont pas expliquées et ne permettent pas aux représentants de certains États membres d'arriver aux mêmes résultats.

Le CESE rappelle que l'harmonisation des calculs de conversion est indispensable, et suggère donc que le texte explicite les **modalités de conversion** d'unités utilisées, et s'appuie autant que possible sur des unités plus proches de la réalité de la taxation dans les États membres.

Bruxelles, le 27 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil en ce qui concerne l'aide remboursable et l'ingénierie financière»

COM(2011) 483 final — 2011/0210 (COD)

(2012/C 24/14)

Rapporteur général: **M. SMYTH**

Le 2 septembre et le 5 octobre 2011, respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 177 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil en ce qui concerne l'aide remboursable et l'ingénierie financière»

COM(2011) 483 final — 2011/0210 (COD).

Le 20 septembre 2011, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 27 octobre 2011) de nommer M. SMYTH rapporteur général, et a adopté le présent avis par 87 voix pour, 0 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE prend acte de la proposition de la Commission de modifier le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil en ce qui concerne l'aide remboursable et l'ingénierie financière, qui vise à apporter la clarté et la sécurité juridique nécessaires.

1.2 Le CESE approuve la proposition.

2. Exposé des motifs

2.1 L'article 28 du règlement (CE) n° 1260/1999, qui régit les Fonds structurels et la politique de cohésion pour la période 2000-2006, recensait les différentes formes d'aides qui pouvaient être fournies par l'intermédiaire des contributions des Fonds structurels, dont les aides directes remboursables et non remboursables. L'article 44 du règlement (CE) n° 1083/2006 relatif à la politique de cohésion, qui fixe les

règles pour la période de programmation actuelle (2007-2013), traite des instruments d'ingénierie financière. Par contre, il ne définit pas les aides, qu'elles soient remboursables ou non, dans des termes juridiquement adéquats.

2.2 Les États membres recourent largement à des formes d'aides remboursables, d'autant plus qu'ils ont eu des expériences positives avec cet instrument au cours de la précédente période de programmation (2000-2006).

2.3 Il s'avère donc nécessaire de modifier le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil afin d'y inclure une définition générale de l'aide remboursable et, en ce qui concerne l'ingénierie financière, de clarifier un certain nombre de pratiques techniques, car les formes de financement renouvelables sont actuellement utilisées pour une gamme d'activités plus large que la simple ingénierie financière.

Bruxelles, le 27 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

AVIS du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut conféré par la protection internationale»

COM(2011) 319 final — 2009/0165 (COD)

(2012/C 24/15)

Le 19 juillet 2011, le Conseil a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut conféré par la protection internationale (Refonte)»

COM(2011) 319 final — 2009/0165 (COD).

Étant donné que le Comité s'est déjà prononcé sur le contenu de la proposition en objet dans son avis sur la *«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les États membres (Refonte)»*, adopté le 28 avril 2010 ⁽¹⁾, le Comité, lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 26 octobre 2011) a décidé, par 149 voix pour, aucune voix contre et 5 abstentions, de ne pas procéder à l'élaboration d'un nouvel avis en la matière, mais de se référer à la position qu'il a soutenue dans le document susmentionné.

Bruxelles, le 26 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Avis du CESE «Normes minimales/procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale (refonte)», JO C n° 18 du 19.1.2011, p. 85.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des demandeurs d'asile»

COM(2011) 320 final — 2008/0244 (COD)

(2012/C 24/16)

Le 19 juillet 2011, le Conseil a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des demandeurs d'asile (refonte)»

COM(2011) 320 final — 2008/0244 (COD).

Étant donné qu'il s'est déjà prononcé sur le sujet dans son avis sur la *«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (refonte)»*, adopté le 16 juillet 2009 (*), le Comité, lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 26 octobre 2011), a décidé, par 148 voix pour, 1 voix contre et 12 abstentions, de ne pas procéder à l'élaboration d'un nouvel avis en la matière, mais de se référer à la position qu'il a soutenue dans le document susmentionné.

Bruxelles, le 26 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

(*) Avis du CESE *«Accueil des demandeurs d'asile dans les États membres – normes minimales»* JO C 317 du 23.12.2009, p. 110.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil en ce qui concerne certaines dispositions ayant trait à la gestion financière pour certains États membres qui connaissent des difficultés ou une menace de graves difficultés quant à leur stabilité financière»

COM(2011) 482 final — 2011/0211 (COD)

(2012/C 24/17)

Rapporteur général: **M. SMYTH**

Le 2 septembre 2011 et le 5 octobre 2011, respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 177 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil en ce qui concerne certaines dispositions ayant trait à la gestion financière pour certains États membres qui connaissent des difficultés ou une menace de graves difficultés quant à leur stabilité financière»

COM(2011) 482 final — 2011/0211 (COD).

Le 20 septembre 2011, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé, au cours de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 27 octobre 2011), de nommer M. SMYTH rapporteur général, et a adopté le présent avis par 89 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE prend acte de la proposition de la Commission visant à modifier le règlement 1083/2006 de manière à permettre une augmentation des paiements pour les pays touchés par la crise et qui bénéficient de l'intervention du mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) ou du mécanisme de soutien à la balance des paiements (BDP), pendant la période où ils relèvent de ces dispositifs, mais sans accroître leur dotation financière globale au titre de la politique de cohésion de l'Union pour la période de programmation 2007-2013.

1.2 Le CESE approuve la proposition.

1.3 Le CESE déplore toutefois que la Commission, sur la base de sa communication sur «*La contribution de la politique régionale à une croissance intelligente dans le cadre de la stratégie "Europe 2020"*» (COM(2010) 553), ne soit pas allée plus loin en proposant un mécanisme de l'UE qui financerait à 100 % les projets dans le domaine de l'innovation et de la R&D, dont bénéficieraient surtout les PME et qui contribuerait à la réalisation de certains des objectifs définis par la stratégie Europe 2020.

2. Exposé des motifs

2.1 La proposition de la Commission permettrait à six pays bénéficiant actuellement du MESF et du mécanisme BDP de réduire leur contribution à des projets qu'ils cofinancent dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE. Le cofinancement national à trouver sera donc moins important pour ces pays dont les budgets sont actuellement soumis à une pression considérable, ce qui contribuera sensiblement à remettre sur les rails leurs économies en difficulté.

2.2 Le Comité reconnaît qu'il est essentiel d'accroître la prospérité et la compétitivité des États membres les plus touchés par la crise et, par conséquent, il soutient la proposition susmentionnée.

2.3 En octobre 2010, la Commission a adopté une communication sur «*La contribution de la politique régionale à une croissance intelligente dans le cadre de la stratégie "Europe 2020"*» (COM(2010) 553), qui souligne clairement combien il importe de développer l'innovation et la recherche-développement dans toute l'Union, et insiste sur la contribution que peut apporter la politique régionale à cet égard. La communication relève également l'utilisation relativement faible des fonds disponibles pour l'innovation. La proposition actuelle manque donc l'occasion de proposer un financement à 100 % des projets d'innovation par l'UE, qui serait particulièrement bénéfique pour les PME.

Bruxelles, le 27 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne certaines dispositions ayant trait à la gestion financière pour certains États membres qui connaissent des difficultés ou une menace de graves difficultés quant à leur stabilité financière»

COM(2011) 481 final — 2011/0209 (COD)

(2012/C 24/18)

Rapporteur général: **M. SMYTH**

Le 13 septembre et le 5 octobre 2011 respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément aux articles 42 et 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne certaines dispositions ayant trait à la gestion financière pour certains États membres qui connaissent des difficultés ou une menace de graves difficultés quant à leur stabilité financière»

COM(2011) 481 final — 2011/0209 (COD).

Le 20 septembre 2011, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 27 octobre 2011) de nommer M. SMYTH rapporteur général, et a adopté le présent avis par 90 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE prend acte de la proposition de la Commission de modifier l'article 70 du règlement (CE) n° 1698/2005, qui prévoit la possibilité d'augmenter les paiements aux pays touchés par la crise et qui bénéficient d'une aide du mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) ou du mécanisme de soutien à la balance des paiements (BDP), pour la période durant laquelle ils relèvent de ces dispositifs, mais sans accroître leur dotation financière globale au titre de la politique de cohésion de l'Union pour la période de programmation 2007-2013.

1.2 Le CESE approuve la proposition.

2. Exposé des motifs

2.1 La proposition à l'examen introduit dans le règlement (CE) n° 1698/2005 des dispositions spéciales qui permettront de majorer le taux de participation du Feader applicable aux programmes de développement rural jusqu'à 95 % des dépenses

publiques éligibles pour les régions de convergence, les régions ultrapériphériques et les îles mineures de la mer Égée, et jusqu'à 85 % des dépenses publiques éligibles pour les autres régions. Ces dispositions, qui ne resteront d'application qu'aussi longtemps que les États membres en question bénéficient des mécanismes de soutien susmentionnés, leur permettront de disposer de ressources financières supplémentaires et faciliteront ainsi la poursuite de la mise en œuvre des programmes sur le terrain. Les États en question devront donc dégager moins de cofinancements nationaux, ce qui contribuera de manière significative à remettre ces économies en difficulté sur la bonne voie, à un moment où les budgets nationaux subissent des pressions considérables.

2.2 Le Comité convient qu'il est essentiel d'accroître la prospérité et la compétitivité dans les États membres les plus touchés par la crise et, par conséquent, il soutient la proposition susmentionnée.

Bruxelles, le 27 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1198/2006 relatif au Fonds européen pour la pêche en ce qui concerne certaines dispositions ayant trait à la gestion financière pour certains États membres qui connaissent des difficultés ou une menace de graves difficultés quant à leur stabilité financière»

COM(2011) 484 final — 2011/0212 (COD)
(2012/C 24/19)

Rapporteur général: **M. SMYTH**

Le 6 septembre 2011 et le 29 septembre 2011, respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1198/2006 relatif au Fonds européen pour la pêche en ce qui concerne certaines dispositions ayant trait à la gestion financière pour certains États membres qui connaissent des difficultés ou une menace de graves difficultés quant à leur stabilité financière»

COM(2011) 484 final — 2011/0212 (COD).

Le 20 septembre 2011, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé, au cours de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 27 octobre 2011), de nommer M. SMYTH rapporteur général, et a adopté le présent avis par 91 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE prend acte de la proposition de la Commission visant à modifier le règlement 1198/2006 de manière à permettre une augmentation des paiements pour les pays touchés par la crise et qui bénéficient de l'intervention du mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) ou du mécanisme de soutien à la balance des paiements (BDP), en majorant de dix points de pourcentage le taux de cofinancement applicable à l'axe prioritaire pendant la période durant laquelle ils relèvent de ces dispositifs, mais sans accroître leur dotation financière globale au titre de la politique de cohésion de l'Union pour la période de programmation 2007-2013.

1.2 Le CESE approuve la proposition.

2. Exposé des motifs

2.1 La proposition de la Commission permettrait à six pays bénéficiant actuellement du MESF et du mécanisme BDP de réduire leur contribution à des projets qu'ils cofinancent dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE. Le cofinancement national à trouver sera donc moins important pour ces pays dont les budgets sont actuellement soumis à une pression considérable, ce qui contribuera sensiblement à remettre sur les rails leurs économies en difficulté.

2.2 Le Comité reconnaît qu'il est essentiel d'accroître la prospérité et la compétitivité des États membres les plus touchés par la crise et, par conséquent, il soutient la proposition précitée.

Bruxelles, le 27 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livres vert sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur»

COM(2011) 128 final

(2012/C 24/20)

Rapporteur: **M. MALLIA**

Le 24 mars 2011, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le:

«Livres vert sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur»

COM(2011) 128 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 octobre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 26 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 126 voix pour, 4 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Par la voie de la consultation lancée dans le cadre du livres vert à l'examen, la Commission entend acquérir une meilleure compréhension du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. Celui-ci se développe rapidement, est de nature transfrontière et se caractérise par le fait qu'il obéit à divers régimes nationaux mis en œuvre par les États membres.

1.2 Le CESE observe qu'un certain nombre d'objectifs sont communs à l'ensemble des États membres de l'UE. Ils peuvent être énoncés comme suit: la lutte contre les activités illicites de jeux d'argent et de hasard, la protection des consommateurs, la préservation de l'ordre public et le financement des objectifs d'intérêt public («bonnes causes»).

1.3 La protection des consommateurs constitue un domaine dans lequel l'UE peut apporter une valeur ajoutée à ses citoyens. Il serait opportun que l'UE élabore un cadre européen, sous la forme d'une législation européenne de protection des consommateurs de l'UE qui soit contraignante pour tous les opérateurs titulaires d'une licence au sein de l'UE. Ainsi, un ensemble minimum (mais non moindre) de normes de protection des consommateurs serait établi. Les gouvernements nationaux doivent cependant conserver le droit de définir des normes supérieures de protection des consommateurs pour leurs marchés nationaux s'ils le souhaitent. Concrètement, la législation provenant des États membres doit avoir pour finalité, entre autres, la prévention et le traitement de la dépendance au jeu.

1.4 La lutte contre la fraude, le vol d'identité, le blanchiment d'argent et autres crimes exige que les États membres renforcent leur coopération à l'échelon européen. Le CESE plaide pour une structure de coopération en bonne et due forme au niveau de l'UE entre les autorités compétentes des États membres. Il conviendrait en particulier que chaque État membre mette à disposition une liste des opérateurs titulaires d'une licence sur son territoire national et d'étendre la directive sur le blanchiment d'argent⁽¹⁾ au-delà des casinos pour qu'elle s'applique à d'autres activités de jeux d'argent et de hasard en ligne, ce qui conférerait aux autorités nationales de plus grands pouvoirs pour lutter contre les activités délictueuses.

1.5 Les occasions de jeu peuvent conduire à une addiction au jeu. Le CESE demande à la Commission de mener une étude paneuropéenne pour établir de façon complète le profil spécifique de l'addiction dans le domaine des jeux d'argent et de hasard, à la suite de quoi les mesures appropriées, y compris préventives, devraient être instaurées. Il recommande, à cet égard, qu'une partie des recettes fiscales soit consacrée à la prévention et au traitement des ludopathies.

1.6 Le CESE recommande aussi que l'on mette en place une réglementation stricte relative à l'interdiction de la publicité pour les jeux d'argent et de hasard destinée à des mineurs ou incluant des mineurs ou des personnes d'âge inférieur à la limite légale nationale fixée pour la participation à ces jeux, afin de s'assurer que les mineurs et autres groupes vulnérables sont efficacement protégés.

1.7 Le secteur se caractérise à l'heure actuelle par l'offre non autorisée de services de jeux d'argent et de hasard, qui est le fait non seulement d'opérateurs sans licence (définis comme au noir et illégaux dans le livres vert) mais aussi d'opérateurs titulaires d'une licence dans un État membre qui proposent leurs services aux consommateurs d'un autre État membre sans avoir l'autorisation nécessaire (définis comme gris dans le livres vert). Pour que le secteur se développe de manière cohérente et puisse concilier les objectifs d'intérêt public et les principes du marché intérieur, une plus grande sécurité juridique est nécessaire.

1.8 Il existe dans les États membres un grand nombre de formes différentes de financement des activités d'intérêt public. Le CESE se rallie au principe selon lequel des pourcentages fixes des revenus ou des recettes tirées de la taxation des activités de jeux d'argent et de hasard bénéficient directement au sport en général ou à d'autres activités d'intérêt public.

1.9 Le CESE se rallie aux conclusions sur le cadre relatif aux jeux d'argent et de hasard et aux paris dans les États membres de l'UE adoptées par le Conseil «Compétitivité» lors de sa session du 10 décembre 2010.

1.10 Le CESE invite la Commission à déterminer l'impact des offres transfrontières sur le financement du sport, à établir si ce financement touche le sport de masse et à proposer des mesures concrètes pour garantir cette forme de financement au sport.

⁽¹⁾ Directive 2005/60/CE; JO L 309 du 25.11.2005, p. 15.

1.11 Les États membres ont recours à des mesures préventives et répressives contre les offres illicites de jeux d'argent et de hasard en ligne. La prolifération des offres illicites semble indiquer que ces mesures ne sont pas suffisamment efficaces. De ce fait, le CESE juge nécessaire d'établir et de définir un régime d'infractions et de sanctions qui garantisse l'application efficace de la réglementation, en parvenant à empêcher les activités visées, à fermer les canaux empruntés par les services de la société de l'information qui servent de support aux activités illégales de jeu, et, le cas échéant, à confisquer et détruire tout élément lié à l'exercice desdites activités.

1.12 L'administration et les partenaires sociaux devront prévoir des garanties pour éviter que les initiatives de jeux d'argent et de hasard en ligne n'aient de répercussions sur l'emploi dans le domaine du jeu en environnement réel.

2. Introduction

2.1 Le CESE accueille avec satisfaction le livre vert sur les jeux d'argent et de hasard en ligne, qu'il considère comme une bonne initiative pour engager une réflexion pragmatique et valable sur l'avenir du secteur en Europe. Face à de telles tâches, le CESE demande à l'UE d'élaborer d'urgence une étude approfondie pour évaluer les conséquences possibles sur l'emploi dans l'ensemble du secteur des jeux d'argent et de hasard tant privé que public.

2.2 En lançant la consultation sur le livre vert à l'examen, la Commission entend susciter un vaste dialogue sur les jeux d'argent et de hasard en ligne, afin de mieux comprendre les problèmes particuliers que pose l'essor de l'offre, tant licite que non autorisée (marché noir et «gris») de jeux d'argent et de hasard en ligne s'adressant aux consommateurs résidant dans les États membres de l'UE. En raison de la nature de ces services, leur prestation est souvent hors du contrôle des gouvernements nationaux dont les citoyens se voient proposer ces jeux.

2.3 Ce livre vert répond aussi à la résolution du Parlement européen du 10 mars 2009 sur l'intégrité des jeux d'argent en ligne⁽²⁾, et le Conseil l'appelaient de ses vœux dans ses conclusions sur le cadre relatif aux jeux de hasard et aux paris dans les États membres de l'UE⁽³⁾ du 10 décembre 2010.

2.4 La réglementation des jeux d'argent et de hasard dans l'UE présente une grande diversité et elle est aussi en cours de révision dans plusieurs États membres de l'UE, ces derniers étant désireux de tenir compte de l'essor que connaît le segment en ligne de ce marché par-delà les frontières.

2.5 Le premier objectif que poursuit la Commission en lançant cette consultation est d'obtenir un tableau basé sur des faits de la situation qui prévaut dans le secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne au sein de l'UE. La consultation cherche à dégager une vision claire des enjeux sociétaux et d'ordre public que soulève l'offre en ligne de services de jeux d'argent et de hasard au sein de l'UE, ainsi que les défis réglementaires et techniques afférents.

2.6 Le CESE appelle les institutions de l'UE, en particulier la Commission, à s'attaquer d'urgence au défi crucial que sont les

distorsions de concurrence provoquées par des entreprises non autorisées, non établies dans le pays de résidence des consommateurs à qui elles fournissent des services de jeux d'argent et de hasard en ligne, qui bénéficient dans leur pays d'établissement de taux peu élevés d'imposition et de contributions sociales. Parallèlement, le CESE invite aussi la Commission et les États membres à engager une lutte énergique contre les opérateurs illicites (le marché noir) dont découlent la plupart des cas de fraude, de blanchiment d'argent et autres actes de criminalité.

3. Objectifs d'intérêt public

3.1 Le CESE estime qu'il est crucial d'assurer la protection des objectifs d'intérêt public énoncés dans le livre vert, notamment la protection des consommateurs contre la fraude, le jeu compulsif et l'addiction ainsi que leurs conséquences néfastes sur la santé et du point de vue du surendettement. L'exercice de l'activité de jeu doit être subordonné à des autorisations nationales octroyées par les États membres afin de garantir la protection de l'ordre public, de lutter contre la fraude, de prévenir les comportements addictifs et de protéger les droits des mineurs et ceux des joueurs.

3.2 À cet égard, le CESE observe qu'un certain nombre d'objectifs sont communs à tous les États membres de l'UE, à savoir: la lutte contre les activités illicites de jeux d'argent et de hasard, la protection des consommateurs (joueurs, mineurs et personnes vulnérables, lutte contre les addictions), la préservation de l'ordre public (prévention de la fraude, du blanchiment d'argent et autres actes de criminalité), le financement d'activités d'intérêt public («bonnes causes») et la défense des travailleurs et travailleuses du secteur des jeux en ligne sous leurs différentes formes actuelles.

3.3 Compte tenu de la nature particulière des jeux d'argent et de hasard en ligne, due aux aspects sociaux, d'ordre public ou de soins de santé qui y sont liés, le CESE, dans le droit fil de la jurisprudence de la Cour, attire l'attention sur le fait qu'en l'absence d'harmonisation au niveau communautaire, les États membres disposent d'un «pouvoir d'appréciation»⁽⁴⁾ pour réglementer et contrôler leurs marchés des jeux d'argent et de hasard conformément à leurs traditions et à leur culture. Cependant, les mesures restrictives qu'ils imposent doivent remplir les conditions établies dans la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne leur proportionnalité⁽⁵⁾.

3.4 Cela étant, il y a des objectifs qui ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres en tant que tels et pour lesquels une action au niveau de l'UE pourrait apporter une valeur ajoutée manifeste.

3.5 Ces objectifs étant communs à l'ensemble des États membres, le CESE recommande d'encourager l'échange de bonnes pratiques entre ces États membres. Dans ce contexte, le CESE prend aussi note d'un certain nombre d'initiatives d'autoréglementation prises par les opérateurs publics et commerciaux de jeux d'argent et de hasard. Il souligne toutefois que l'autoréglementation du secteur peut seulement compléter mais non remplacer une législation contraignante. Au vu de ces

⁽²⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2009-0064&format=XML&language=FR>

⁽³⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/intm/118399.pdf

⁽⁴⁾ Affaire C-212/08 décision préjudicielle Zeturf, arrêt du 30 juin 2011, paragraphe 39.

⁽⁵⁾ Placanica e.a., paragraphe 48, Liga Portuguesa e.a., paragraphe 59.

considérations, le CESE estime que les institutions de l'UE devraient en parallèle centrer leurs efforts sur le fait de conférer une dimension européenne à ces objectifs communs, dans le plein respect du principe de subsidiarité.

3.6 La protection des consommateurs constitue un domaine dans lequel en particulier l'UE peut réellement apporter une valeur ajoutée. Le CESE estime que les institutions européennes devraient établir un premier cadre européen sous la forme d'une législation en matière de protection des consommateurs européens qui soit contraignante pour les opérateurs titulaires d'une licence au sein de l'UE. En procédant ainsi, un ensemble minimum (et non moindre) de normes de protection des consommateurs serait défini. Afin d'assurer ce niveau minimum de protection, il faut tenir compte de la nécessité d'éviter le jeu compulsif, de fixer des limites d'âge pour accéder à n'importe quel jeu d'argent et de hasard, d'interdire le recours au crédit et toute forme de publicité s'adressant à des mineurs ou incluant des mineurs ou des personnes d'âge inférieur aux limites d'âge. Les gouvernements nationaux conserveront cependant le droit de définir des normes plus contraignantes de protection des consommateurs pour leurs marchés nationaux s'ils le souhaitent.

3.6.1 Les consommateurs de l'ensemble du marché de l'UE devraient pouvoir distinguer les sites illégaux des sites bénéficiant d'une autorisation d'un État membre de l'UE. Le CESE recommande à cette fin que chaque État membre de l'UE oblige tous les opérateurs exerçant leurs activités dans ledit État membre à faire figurer, à un endroit fixe et bien en vue de la page d'accueil de leur site internet, un logo interactif indiquant que l'opérateur est agréé. Ce logo devra être utilisé par tous les États membres; il convient donc que son graphisme comprenne des éléments communs qui le rendront facilement reconnaissable dans tous les États membres. Toutefois, il devra aussi renvoyer clairement au pays d'origine qui a accordé la licence. La mise en vigueur de cette mesure devra incomber à la Commission européenne.

3.7 Le CESE envisage la création, dans chaque État membre, d'un organe indépendant qui serait chargé de surveiller et d'assurer la mise en œuvre effective de la législation relative aux consommateurs, mentionnée au paragraphe 3.6 ci-dessus. L'instauration d'une législation européenne en matière de protection des consommateurs devrait être assortie d'une campagne d'information à mener dans chaque État membre. Les autorités nationales de chaque État membre doivent contraindre les opérateurs à placer à un endroit visible le numéro d'autorisation octroyé par l'État, afin que l'identité de l'opérateur de jeu soit connue et que les plaintes des consommateurs soient réglées conformément à leur droit national et devant les tribunaux de leur domicile.

3.8 Les politiques de jeu responsable supposent que l'exercice des activités de jeux d'argent et de hasard soit appréhendé du point de vue d'une politique intégrale de responsabilité sociale des entreprises qui envisage le jeu comme une activité complexe et qui conjugue mesures préventives, de sensibilisation, d'intervention et de contrôle, ainsi que de réparation des effets négatifs créés, ce qui suppose:

- de dûment prêter attention aux groupes à risque;
- de fournir au public les informations nécessaires pour qu'il puisse procéder à une sélection consciente de ses activités de jeu, en favorisant des activités de jeu modéré, non compulsif et responsable;

— d'informer, en fonction de la nature et des moyens utilisés pour chaque jeu, de l'interdiction d'y participer pour les mineurs d'âge ou les personnes qui l'auraient demandé volontairement.

3.9 Le CESE observe que si un certain nombre d'États membres ont rassemblé des données fiables concernant l'addiction aux jeux d'argent et de hasard, d'autres ne l'ont pas fait. Un certain nombre d'études empiriques nationales ont été menées et elles ont abouti à des conclusions diverses et parfois contradictoires. Ce qui ressort clairement toutefois, c'est que les occasions de jeu peuvent conduire à une addiction au jeu qui entraîne à son tour des problèmes sociétaux. Il s'agit là d'un aspect qui doit toujours être présent à l'esprit chaque fois qu'une politique de protection des consommateurs dans ce domaine est conçue.

3.10 Des éléments tels que les nouvelles possibilités de jouer qu'a créées le support en ligne devraient également être prises en compte, dans la mesure où les nouvelles technologies ont ouvert de nouvelles voies pour jouer pour les personnes qui passent plus de temps à la maison, telles que les retraités, les femmes au foyer ou les chômeurs. Il faudra garantir que les mineurs, les personnes frappées d'incapacité légale par rapport aux jeux d'argent et de hasard ainsi que les personnes placées sous interdiction d'accès par décision de justice ou de leur propre chef ne puissent accéder aux jeux de hasard interactifs en ligne.

3.11 Le CESE demande que soit menée une étude paneuropéenne exhaustive afin d'établir de façon complète le profil spécifique de l'addiction dans le secteur des jeux d'argent et de hasard tant en ligne qu'hors ligne, de sorte que le législateur européen soit en mesure de prendre des mesures efficaces et ciblées pour lutter contre ce problème et le prévenir.

3.12 Le CESE juge que pour diminuer efficacement les activités de blanchiment d'argent, il faudrait que les États membres de l'UE coopèrent à l'échelle de l'UE pour lutter contre l'activité illicite de jeux d'argent et de hasard en ligne endémique au sein de l'UE. Le CESE demande donc que les États membres mettent en place des mécanismes efficaces pour atteindre ces objectifs, qui auront sans aucun doute une incidence positive sur l'augmentation des recettes fiscales.

3.13 En outre, le CESE est fermement convaincu que la directive sur le blanchiment de capitaux devrait être étendue au-delà des casinos pour s'appliquer à d'autres activités de jeux d'argent et de hasard en ligne, ce qui conférerait aux autorités nationales de plus grands pouvoirs pour lutter contre ces activités délictuelles.

3.14 Par ailleurs, en ce qui concerne les matchs truqués, le CESE estime qu'il convient de préserver à tout prix l'intégrité du sport. Le CESE prend acte des contributions qu'ont apportées des opérateurs de services de paris publics et, pour certains, privés, à l'intégrité des paris sportifs, aux programmes éducatifs pour les athlètes et les responsables sportifs, à la détection précoce et aux systèmes d'alerte concernant les comportements de pari suspects, ainsi que de leurs niveaux de qualité et dimensions divers. Le CESE considère qu'un cadre de coordination des efforts de tous les acteurs impliqués s'impose pour agir sur ce problème de façon globale et éviter la duplication des ressources. Plus particulièrement, il conviendrait d'établir un système qui ne se réduise pas à la simple détection mais comporte aussi des mesures préventives, éducatives et des dispositions d'application.

3.15 Enfin, le livre vert mentionne aussi le financement d'activités de bienfaisance ou d'intérêt public, ainsi que d'événements faisant l'objet de paris sportifs en ligne. Le CESE est favorable à un système permettant à ces activités et événements de recevoir une partie des recettes tirées des activités de jeux d'argent et de hasard. Le CESE demande à la Commission de proposer des mesures concrètes pour préserver ces dispositifs nationaux de financement, comme convenu dans les conclusions sur le cadre relatif aux jeux d'argent et de hasard et aux paris dans les États membres de l'UE, adoptées par le Conseil «Compétitivité» lors de sa session du 10 décembre 2010. Par ailleurs, le CESE estime qu'il convient de prendre garde à ce que de telles «activités» ne soient utilisées pour faire pièce aux connotations négatives des jeux d'argent et de hasard et encourager encore les jeux d'argent et de hasard en s'appuyant sur le fait qu'une telle action sert la bonne cause. En outre, le CESE demande à cet égard aux États membres qu'une partie des recettes générées par les prélèvements fiscaux soit affectée au financement des traitements préventifs et curatifs de la dépendance au jeu, ainsi qu'à la formation professionnelle et continue des travailleurs du secteur.

4. Établissement et octroi des licences

4.1 Le secteur en ligne des jeux d'argent et de hasard se caractérise actuellement par une fragmentation qui découle des différents régimes nationaux appliqués par les États membres de l'UE.

4.2 L'un des principaux problèmes du secteur est que les opérateurs titulaires d'une licence dans un ou plusieurs États membres peuvent proposer leurs services aux consommateurs d'un autre État membre sans disposer, lorsqu'elle est nécessaire, de l'autorisation de l'État membre en question. De telles offres sont considérées comme étant «non autorisées»⁽⁶⁾.

4.3 Par ailleurs, entre avril 2006 et février 2008, la Commission a envoyé 12 lettres de mise en demeure à dix États membres et est passée à la phase des avis motivés avec sept d'entre eux. Le 5 mai 2010, elle a clôturé la procédure engagée contre l'Italie et le 24 novembre 2010 la procédure d'infraction visant la France. À la suite de nombreuses plaintes déposées auprès de la Commission faisant état de violations du traité, cette dernière a engagé des procédures d'infraction à l'encontre de restrictions transfrontières aux services de jeux d'argent et de hasard afin de vérifier la proportionnalité de ces restrictions. Le CESE invite la Commission à trancher de façon définitive la manière dont elle procédera avec les affaires en suspens.

4.4 S'agissant de la nature et du statut légal des jeux d'argent et de hasard en ligne, la jurisprudence a à ce jour accouché de plusieurs principes. Tout d'abord, les services de jeux d'argent et de hasard relèvent de l'article 56 du TFUE et sont dès lors régis par les règles relatives à la libre prestation de services.

4.5 Étant donné que les services de jeux d'argent et de hasard ne sont pas à l'heure actuelle soumis à des règles uniformes à l'échelle de l'Union, les États membres conservent un «pouvoir d'appréciation»⁽⁷⁾ pour les réglementer, qui leur permet de restreindre le nombre d'opérateurs, les types de jeux proposés et le volume de l'offre.

4.6 Selon la jurisprudence constante de la Cour, les opérateurs autorisés dans un État membre peuvent proposer leurs services aux consommateurs d'autres États membres, sauf si ces derniers imposent des restrictions justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, telles que la protection des consommateurs ou la prévention de troubles à l'ordre public en général.

4.7 Ces restrictions doivent être proportionnées, non discriminatoires et s'inscrire dans une politique appliquée de manière cohérente et systématique.

4.8 Le CESE fait observer que le principe de reconnaissance mutuelle ne s'applique pas au secteur des jeux d'argent et de hasard et qu'un État membre peut estimer que le seul fait qu'un opérateur propose légalement ses jeux dans un autre État membre ne constitue pas une garantie suffisante de protection des consommateurs situés sur le territoire de l'État membre en question contre les risques de fraude et de criminalité, eu égard aux difficultés susceptibles d'être rencontrées, dans un tel contexte, par les autorités de l'État membre d'établissement pour évaluer les qualités et la probité professionnelle des opérateurs.

4.9 Tout en se référant au paragraphe 4.8, il est toujours clair que le secteur a besoin d'une plus grande sécurité juridique s'il doit se développer de manière cohérente en respectant les objectifs en matière d'ordre public ainsi que les principes du marché intérieur. La consultation lancée avec le livre vert devrait donner un élan important dans cette direction.

4.10 Le CESE considère par ailleurs qu'il y a lieu de réglementer strictement la publicité pour les jeux d'argent et de hasard, afin de s'assurer que les groupes vulnérables tels que les mineurs sont protégés. Il est particulièrement important d'en définir les limites, notamment pour éviter l'accès des mineurs et des personnes frappées d'incapacité légale par rapport aux jeux d'argent et de hasard et pour empêcher l'utilisation d'images, de messages ou d'objets susceptibles de porter atteinte, directement ou indirectement, à la dignité des personnes et aux droits et libertés fondamentaux, ainsi que toute forme éventuelle de discrimination raciale ou sexuelle, d'incitation à la violence ou de perpétration d'acte délictueux.

5. Sports

5.1 La Commission souhaite concentrer son attention sur deux questions liées au sport: (1) les événements sportifs faisant l'objet d'activités de jeux d'argent et de hasard doivent-ils bénéficier d'une juste rémunération économique découlant de ces activités, et (2) existe-t-il un risque de «parasitage».

5.2 Le CESE observe qu'il existe dans les États membres un grand nombre de formes différentes de financement d'activités d'intérêt public. Dans certains pays membres, la législation impose par exemple aux loteries nationales de consacrer un pourcentage déterminé de leurs revenus directement à des activités sportives et/ou d'autres activités d'intérêt public clairement identifiées. Dans d'autres États membres, le Trésor public affecte à diverses activités d'intérêt public choisies un pourcentage des recettes fiscales générées par les jeux d'argent et de hasard.

5.3 Le CESE est favorable au principe selon lequel des pourcentages fixes des revenus ou des recettes tirées de la taxation des activités de jeux d'argent et de hasard bénéficient directement à des activités sportives ou d'intérêt public.

⁽⁶⁾ Livre vert SEC(2011) 321 final, page 6.

⁽⁷⁾ Affaire C-212/08 décision préjudicielle Zeturf, arrêt du 30 juin 2011, paragraphe 39.

5.4 Le CESE constate que les loteries nationales/d'État et autres activités de jeux d'argent et de hasard licites font une contribution importante au financement du sport, et en particulier du sport de masse. Le CESE relève aussi que l'offre transfrontière de services en ligne de jeux d'argent et de hasard et de paris par des opérateurs établis dans une juridiction particulière pourrait avoir des répercussions négatives sur le financement du sport et autres objectifs d'intérêt public dans une autre juridiction où ils proposent leurs services.

5.5 C'est pourquoi le CESE invite la Commission à déterminer l'impact des offres transfrontières sur ce financement, à établir si ce financement touche le sport de masse et à proposer des mesures concrètes pour garantir ce type de financement au sport.

5.6 Le CESE est sceptique vis-à-vis de la possible création d'un «droit sportif» ou d'un droit à une juste rémunération. Il considère qu'il y a lieu de clarifier ce qu'on entend par droit à une juste rémunération et si cela conduira à la mise en place au niveau européen d'un nouveau droit de propriété intellectuelle pour les événements sportifs.

5.7 Le CESE demande dès lors à la Commission de clarifier la nature, la portée et l'impact du droit à une juste rémunération ainsi que la base juridique qui lui est applicable.

5.8 La question du «parasitage» touche à la fiscalité et devrait dès lors, de l'avis du CESE, être laissée à la compétence des États membres. Le CESE estime toutefois qu'une approche équitable, prévoyant une rémunération pour toutes les parties impliquées devrait être discutée et convenue entre les États membres de l'UE. Il s'agit d'un sujet difficile à débattre au niveau de l'UE, mais une discussion plus approfondie à un moment donné est absolument indispensable pour éviter de graves perturbations du secteur.

5.9 Le CESE demande à la Commission de déterminer s'il existe bien un lien entre les questions liées au sport soulevées dans le livre vert et l'intégrité dans le domaine du sport ou s'il s'agit de questions distinctes, à traiter de manière individuelle. De plus, la Commission pourrait préciser dans quelle mesure elle estime que la création d'un droit à une juste rémunération ou droit sportif constituerait effectivement un moyen efficace de garantir l'intégrité dans le sport.

6. Application

6.1 L'offre illégale de jeux d'argent et de hasard dans l'ensemble de l'UE ⁽⁸⁾ au détriment de la protection des consommateurs, de l'ordre public ainsi que du financement des objectifs d'intérêt public, est une autre question essentielle à laquelle il convient de s'attaquer de toute urgence.

6.2 La coopération entre États membres est cruciale pour la protection des consommateurs de l'UE contre les opérateurs illicites. À cet égard, le CESE est d'avis qu'une structure formelle de coopération réglementaire au niveau de l'UE faciliterait cette coopération ⁽⁹⁾. Il s'agirait notamment que chaque État membre mette à disposition une liste des opérateurs titulaires d'une licence octroyée par le pays en question. Chacune de ces listes devrait être mise à la disposition de la Commission, des États membres, des autorités nationales de réglementation et des consommateurs. La coopération entre États membres devrait aussi recouvrir l'échange des meilleures pratiques.

6.3 Le CESE observe également un déficit de données qui ne permet pas de procéder à une analyse correcte du secteur et des dynamiques qui lui sont propres. Il propose dès lors de définir à l'échelon européen des exigences communes matière de collecte des données et de les imposer à l'ensemble des autorités de réglementation qui pour leur part obligeraient tous les titulaires de licence à fournir les données demandées. Ces données seront ensuite compilées au niveau de l'UE. Il serait également judicieux de rassembler des données concernant les efforts déployés pour combattre les sites illégaux afin de déterminer dans quelle mesure les efforts nationaux de lutte contre le marché noir sont efficaces.

6.4 La lutte contre les opérateurs illicites exige des mesures de mise en œuvre efficaces. Le CESE estime qu'il existe une lacune en la matière qui requiert davantage d'efforts de la part des États membres pour empêcher les opérateurs illicites de jeux d'argent et de hasard de proposer leurs services en ligne, notamment en instaurant un régime de sanction des infractions. Il invite donc la Commission à étudier la possibilité de proposer un instrument juridiquement contraignant obligeant les banques, les émetteurs de cartes de crédit et autres acteurs du système de paiement au sein de l'UE à bloquer les transactions entre les opérateurs illicites de jeux d'argent et de hasard et leurs clients sans entraver les transactions légitimes. Cela pourrait aussi consister à empêcher les activités visées, à fermer les canaux empruntés par les services de la société de l'information qui servent de support aux activités illégales de jeux d'argent et de hasard et, le cas échéant, à confisquer et détruire tout élément lié à l'exercice desdites activités.

Bruxelles, le 26 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ Voir le premier paragraphe de la page 4 du livre vert.

⁽⁹⁾ Plusieurs États membres participent sur une base volontaire au Forum européen des régulateurs de jeu, communément appelé «GREF», <http://www.gref.net/>

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Le paragraphe suivant figurant dans l'avis de la section a été supprimé pour refléter l'amendement adopté par l'assemblée, mais a recueilli plus d'un quart des suffrages exprimés (conformément à l'article 54, paragraphe 4 du règlement intérieur):

a) Paragraphes 4.11

4.11 Le CESE invite la Commission à procéder à une évaluation des exigences et conditions actuellement d'application dans les différents systèmes nationaux d'octroi de licences et de contrôle en vigueur dans les États membres dans le but de développer un cadre commun de conditions auxquelles un opérateur déjà titulaire d'une licence dans l'un des États membres de l'UE n'aurait plus à se soumettre chaque fois qu'il demande une licence dans un autre pays, tout en garantissant dans le même temps la protection des objectifs d'intérêt public comme précisé dans la section 2 ci-avant.

Résultat du vote

Voix pour:	73
Voix contre:	46
Abstentions:	18

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — le cadre de la gouvernance d'entreprise dans l'UE»

COM(2011) 164 final

(2012/C 24/21)

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

Corapporteur: **M. MEYNENT**

Le 5 avril 2011, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

«Livre vert — Le cadre de la gouvernance d'entreprise»

COM(2011) 164 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 octobre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 27 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 168 voix pour, 6 voix contre et 14 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement l'objectif poursuivi par le livre vert de la Commission européenne mais plaide vigoureusement ⁽¹⁾ pour une définition plus précise et rigoureuse de la gouvernance d'entreprise.

1.2 Le livre vert soulève des questions véritablement importantes. Dans ses réponses à chacune d'entre elles, le CESE aimerait rappeler les dix principes de la bonne gouvernance d'entreprise énumérés au paragraphe 2.14. Il appelle la Commission à prendre les mesures pertinentes afin de garantir que toutes les entreprises respectent ces principes et les règles opérationnelles qui sont énumérées au paragraphe 2.15.

1.3 Toutefois, eu égard à la grande diversité des modèles nationaux de gouvernance d'entreprise, décrite au paragraphe 2.4, le CESE juge qu'il est particulièrement difficile de fournir une solution qui convienne à tous ces modèles. Les caractéristiques particulières de la législation, des traditions, des modalités de l'activité économique et des modèles de comportement des actionnaires varient d'un État membre à l'autre et rendent particulièrement difficile l'édification d'un cadre législatif solide au niveau de l'UE.

1.4 Même si, de l'avis du CESE, la plupart des questions soulevées dans le livre vert ont déjà trouvé une réponse dans les codes nationaux de gouvernance d'entreprise, cet état de fait ne préjuge en rien de la nécessité d'une intervention législative de l'UE, avec le champ d'application et la portée prévus par le livre vert, dans l'objectif d'améliorer la gouvernance des entreprises dans l'Union européenne en optimisant l'acquis législatif et les normes non contraignantes.

1.5 Le CESE appelle cependant la Commission à faire preuve de prudence dans les décisions qu'elle prendra à propos d'initiatives réglementaires. À cet égard, une minutieuse évaluation d'impact est fortement recommandée avant l'adoption de toute législation.

1.6 Le CESE souligne que si la Commission cherche à obtenir des réponses adéquates aux questions 16 à 25, elle devrait réaliser et publier une étude détaillée sur les tendances et les développements récents en matière de types et de structures d'actionnariat, ainsi que d'importance relative du poids actionnarial.

2. Introduction

2.1 Le CESE se félicite de l'initiative complexe de la Commission visant à améliorer la gouvernance d'entreprise, dont témoignent plusieurs documents et qui figure au cœur de son programme de réforme ⁽²⁾. Le présent avis précise et développe les positions du CESE sur les documents publiés à ce jour par la Commission européenne sur ce sujet ⁽³⁾.

2.2 Le livre vert a pour objectif d'améliorer la gouvernance d'entreprise dans l'Union européenne en optimisant le système des dispositions législatives et des mesures non contraignantes («soft law»). Il pose 25 questions, structurées en trois parties, concernant la composition et les travaux du conseil d'administration, le rôle des actionnaires et la mise en œuvre de l'approche «appliquer ou expliquer» qui sous-tend le cadre régissant la gouvernance d'entreprise dans l'UE.

⁽¹⁾ JO C 84, du 17 mars 2011, p. 13.

⁽²⁾ Outre deux livres verts – COM(284) 2010 et COM(164) 2011, la Commission européenne a publié une série de documents ayant pour thème la gouvernance d'entreprise (voir par exemple COM(561) 2010 et COM(579) 2010). Ce thème est également présent dans la principale initiative législative de la Commission – Vers un Acte pour le Marché unique (COM(608) 2010).

⁽³⁾ JO C 84, du 17 mars 2011, p. 13 et JO C 248, du 25 août 2011, p. 92 et p. 101.

2.3 Dans ses réponses aux questions du livre vert, le «conseil» auquel le CESE fait référence est le conseil principal de l'entreprise, qu'il s'agisse d'un conseil d'administration ou d'un conseil de surveillance. En fait, la Commission devrait davantage tenir compte des caractéristiques spécifiques des systèmes monistes et dualistes. En éludant ce problème et en établissant une distinction succincte (et erronée⁽⁴⁾) entre conseil d'administration et conseil de surveillance, la Commission ne tient pas compte de la diversité des systèmes existant en Europe.

2.4 Le CESE invite la Commission à tenir compte des différences entre les systèmes existants de gouvernance d'entreprise.

2.4.1 Le système britannique de gouvernance d'entreprise est caractérisé par le concept spécifique de «valeur actionnariale», la bourse jouant un rôle important sur le plan du financement des entreprises et de leur contrôle externe. Les entreprises ont une structure d'administration moniste et, habituellement, des niveaux très faibles de concentration de la propriété.

2.4.2 En revanche, dans le système dit «germanique» de gouvernance d'entreprise, l'entreprise est considérée comme un partenariat entre différents participants qui ont un «intérêt» dans les activités de l'entreprise. Les entreprises veillent à la maximisation de la valeur actionnariale, mais se soucient également d'une gamme plus vaste d'objectifs stratégiques. Pour les entreprises, les financements bancaires sont beaucoup plus importants que les marchés des capitaux en termes de levée de capitaux. Très souvent, les banques détiennent d'importantes participations en capital, fournissent des services financiers et de conseil et représentent les actionnaires dans les conseils d'administration. Le marché externe de contrôle des entreprises est quasiment inexistant en raison de la concentration de l'actionariat («block-holding») et des participations croisées. Le processus décisionnel de gestion est renforcé par l'influence directe des actionnaires dans un système dualiste, où les parties prenantes sont représentées à côté des actionnaires⁽⁵⁾.

2.4.3 Entre ces deux extrêmes, mais se situant plus près du dernier, on trouve le modèle latin de gouvernance d'entreprise. Il présente des caractéristiques similaires aux deux autres modèles mais s'en distingue par le rôle important de l'État et le poids actionnarial élevé de la propriété familiale. Après la chute du régime communiste et durant la transition vers une économie de marché, un nouveau modèle a également commencé à se développer dans les nouveaux États membres de l'UE d'Europe centrale et orientale. Ce modèle n'est pas homogène – certains pays dans la région mettent l'accent sur la valeur actionnariale, tandis que d'autres ressemblent aux modèles continentaux avec une orientation vers les parties prenantes⁽⁶⁾. Une caractéristique spécifique commune est la

participation relativement large des salariés due au processus de privatisation, tandis que les marchés des capitaux sont relativement peu développés.

2.5 Le CESE accueille favorablement l'objectif du livre vert. Il signale toutefois que la définition de la gouvernance d'entreprise n'étant pas complète, il conviendrait de la parachever. Il suggère d'élaborer un concept plus incisif et plus général⁽⁷⁾. En particulier, il invite instamment la Commission à ne pas perdre de vue que le principal objectif de la gouvernance d'entreprise est de garantir que les entreprises survivent et prospèrent de façon durable. Pour ce faire, le conseil doit répondre aux attentes fondées des actionnaires tout en assurant la satisfaction raisonnable de la communauté des parties prenantes – consommateurs, associés, sous-traitants, fournisseurs et salariés⁽⁸⁾.

2.6 Le CESE appelle la Commission à examiner minutieusement et à prendre en considération les nouveaux types d'actionnaires et leur importance relative en nombre d'actions détenues sur le marché européen des capitaux, dès lors que les formes continentales traditionnelles de gouvernance d'entreprise ont subi une profonde transformation, qui a débuté au milieu des années 90. Dans un contexte de recrudescence de la déréglementation et de la mondialisation des marchés financiers, les institutions financières de toute l'Europe sont de plus en plus soumises à des pressions compétitives à l'échelle mondiale⁽⁹⁾. Les grandes banques privées et les plus grandes entreprises ont délaissé les relations de proximité entre banques et entreprises. Parallèlement au démantèlement du régime de relations bancaires «personnalisées», l'on assiste à l'essor du rôle des marchés des actions s'agissant du financement des entreprises. La concurrence accrue sur les marchés des produits incite les entreprises européennes à se doter d'une taille et d'un pouvoir de marché suffisants, essentiellement au moyen de stratégies de croissance externe et d'échange de créances⁽¹⁰⁾. Un aspect notable de ce phénomène est la présence accrue sur les marchés des changes européens d'investisseurs institutionnels étrangers (essentiellement britanniques et américains): fonds de pension, fonds communs de placement et fonds spéculatifs. Ces investisseurs sont de grands défenseurs de la maximisation de la valeur actionnariale, et exercent une pression supplémentaire pour que les modèles traditionnels de gouvernance des entreprises de toute l'Europe délaissent la défense des intérêts des parties prenantes au bénéfice de la défense à court terme des intérêts des actionnaires.

2.7 Le CESE partage les critiques de la Commission concernant les dommages causés par le court-termisme et la prise de risque excessive – deux aspects importants du modèle de gouvernance d'entreprise qui n'ont cessé de se renforcer au cours des vingt dernières années. Le CESE estime que les entreprises devraient s'efforcer d'ajouter une valeur à long terme en mettant en œuvre des politiques durables, ce qui dans de nombreux cas impose de continuer à modifier le cadre actuel régissant la gouvernance d'entreprise.

⁽⁴⁾ «Dans le présent livre vert, la formule "conseil d'administration" fait essentiellement référence à la fonction de surveillance exercée par les administrateurs», p.5. Si les conseils de surveillance jouent réellement un rôle de surveillance, il s'ensuit que les conseils d'administration peuvent jouer un rôle de gestion en participant à la prise de décisions stratégiques (fusions ou acquisitions, vente ou achat d'entreprises).

⁽⁵⁾ Voir: J. Weimer and J. Pape, A Taxonomy of Systems of Corporate Governance («Taxonomie des systèmes de gouvernance d'entreprise»), Theory Papers in Corporate Governance, vol 7 (2), avril 1999, Blackwell Publishers.

⁽⁶⁾ Voir: A. Vliegthart, Transnational actors and the converging corporate governance regulation in ECE («Les acteurs transnationaux et la convergence des réglementations sur la gouvernance d'entreprise en Europe orientale et centrale»), Central and East European International Studies Association (CEEISA), 2006.

⁽⁷⁾ JO C 84, du 17 mars 2011, p. 13.

⁽⁸⁾ Ibid., paragraphe 2.4.

⁽⁹⁾ J. Fichtner, Activist hedge funds and the erosion of Rhenish capitalism: The impact of impatient capital («L'activisme des fonds spéculatifs et l'éffritement du capitalisme rhénan. L'impact du capital impatient»), Working Paper Series Number 17 CCGES/CCEAE 2009.

⁽¹⁰⁾ M. Goyer, Varieties of Institutional Investors and National Models of Capitalism: The Transformation of Corporate Governance in France and Germany («Diversité des investisseurs institutionnels et modèles nationaux de capitalisme. La transformation de la gouvernance d'entreprise en France et en Allemagne»), Politics & Society, vol. 34, n° 3, septembre 2006 p.399-430.

2.8 Le CESE estime avec la Commission qu'il est nécessaire de renforcer le rôle de la gouvernance d'entreprise en ce qui concerne «les actions pour assurer une croissance durable et construire un système financier international plus robuste» ⁽¹¹⁾. Le respect des principes de la bonne gouvernance d'entreprise profite bien évidemment aux entreprises dans la mesure où il leur permet de gérer de manière plus efficace leurs processus et risques d'entreprise et d'atteindre leurs objectifs, tout en concourant à la croissance du bien-être général dans l'UE. Une telle politique contribue à ce que le consommateur puisse obtenir des produits responsables sur la base du commerce équitable et d'informations pertinentes. Il y a lieu de promouvoir et d'encourager le processus d'extension des principes de la gouvernance d'entreprise par le biais du système des dispositions législatives et des mesures non contraignantes («soft law») envers les sociétés non cotées.

2.9 Le CESE attire également l'attention sur la fonction sociale des entreprises dans une société inclusive et la nécessité que leur gouvernance reflète l'application des principes de responsabilité sociale.

2.10 Le CESE est conscient que dans certains modèles de gouvernance d'entreprise, des représentants des travailleurs sont membres du conseil et contribuent directement à la gouvernance d'entreprise. Nonobstant ces arrangements, les comités d'entreprise et d'autres modalités favorisent la participation des travailleurs au fonctionnement de l'entreprise. Le CESE propose que ces considérations soient incluses dans le document final de la Commission européenne.

2.11 Les entreprises cotées en bourse peuvent être de taille très variée, du point de vue de la capitalisation, des revenus ou du nombre d'employés; elles vont de la très grande multinationale à la plus petite microentreprise et PME constituée en société. Le débat sur la gouvernance d'entreprise porte essentiellement sur les grandes entreprises, en raison de leur impact économique et social, tant positif que négatif. Les mesures de bonne gouvernance d'entreprise devraient être adaptées aux caractéristiques et aux besoins des PME. Une telle action est nécessaire en raison des ressources limitées dont celles-ci disposent, en particulier sur le plan administratif et celui des ressources humaines.

2.12 Le CESE invite la Commission, lors de la planification des modifications dans le domaine de la gouvernance d'entreprise, à procéder à une évaluation d'impact approfondie concernant les dépenses, les ressources humaines et les réformes législatives exigées, afin que sa future proposition soit réaliste ⁽¹²⁾. La manière la plus adéquate d'y parvenir consiste à prendre en compte la taille, la structure et l'importance des entreprises, ainsi que la situation économique des groupes internationaux.

2.13 La Commission, dans la version finale de sa proposition, doit permettre aux sociétés cotées (et en cas d'extension, aux sociétés non cotées également) d'exercer leurs activités de manière efficace et de demeurer concurrentielles afin que ni la croissance économique, ni la création d'emplois ne s'en trouvent menacées ⁽¹³⁾.

2.14 Le CESE plaide auprès de la Commission pour que dans ses futures propositions législatives, elle trouve un équilibre entre législation et normes juridiques «douces», notamment sous la forme de recommandations et de codes de gouvernance d'entreprise. En tout état de cause, le CESE est fermement convaincu que tous les codes devraient se fonder sur les principes suivants afin de déboucher sur un niveau élevé de gouvernance d'entreprise:

2.14.1 Le principal objectif de la gouvernance d'entreprise est d'assurer la survie et la prospérité des entreprises.

2.14.2 Les conseils d'administration doivent agir dans l'intérêt de l'entreprise selon les attentes des actionnaires, qui doivent être traités sur un pied d'égalité. Les conseils d'administration doivent entretenir un dialogue actif avec les parties prenantes afin de répondre aux attentes de ces dernières s'agissant d'assurer une viabilité à long terme de l'entreprise, créatrice de richesse et d'emplois.

2.14.3 Les conseils d'administration doivent être responsables de l'ensemble des performances de l'entreprise, notamment sur le plan de l'orientation stratégique, des décisions majeures, de la gestion des risques, de la planification commerciale, de la surveillance effective de la gestion et des rapports.

2.14.4 La composition des conseils d'administration doit être conçue de sorte à répondre au besoin d'une expertise de pointe, laquelle est fonction des spécificités de l'entreprise du point de vue de son secteur, de l'étendue de ses activités et de sa localisation. La composition des conseils d'administration doit également être dûment équilibrée s'agissant du genre, de la répartition des pouvoirs, de la répartition des sièges entre administrateurs exécutifs et non exécutifs et de la diversité des intérêts, afin de doter l'entreprise de perspectives élargies.

2.14.5 Les administrateurs doivent être en mesure de s'engager au plein exercice de leurs responsabilités, en y consacrant suffisamment de temps et d'efforts. Leurs décisions doivent se baser sur des informations précises et pertinentes fournies en temps utile.

2.14.6 Le conseil doit gérer l'entreprise dans l'intérêt de celle-ci et en tenant compte des intérêts des propriétaires ou des actionnaires et des salariés, ainsi que de l'intérêt public. Les décisions doivent donc être prises sur la base d'informations exactes, pertinentes et actualisées. Il convient de garantir une réelle indépendance des administrateurs indépendants en limitant le nombre de mandats consécutifs qu'ils peuvent exercer.

2.14.7 Les entreprises doivent établir des politiques transparentes de rémunération. Ces politiques doivent être acceptées par les actionnaires. La rémunération des membres du conseil doit tenir compte de l'ampleur de leurs missions et de leurs responsabilités, de la réalisation des objectifs de l'entreprise, ainsi que de la situation économique de cette dernière, et nécessite l'accord des actionnaires.

⁽¹¹⁾ Communiqué des ministres des Finances et gouverneurs de banques centrales du G 20, 5 septembre 2009.

⁽¹²⁾ JO C 248, du 25 août 2011, p. 101.

⁽¹³⁾ JO C 84, du 17 mars 2011, p. 13.

2.14.8 Les entreprises doivent dévoiler précisément et en temps utile toutes les questions matérielles concernant l'entreprise. Elles doivent encourager les actionnaires à participer aux assemblées générales et être ouvertes au dialogue sur les questions de gouvernance d'entreprise avec les actionnaires et les autres parties prenantes.

2.14.9 Les entreprises doivent s'employer à appliquer les bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise figurant dans les codes nationaux de gouvernance d'entreprise qui reflètent les spécificités du développement économique et de la législation au niveau local.

2.15 En ce qui concerne l'activité du conseil, le CESE préconise des règles opérationnelles de gouvernance d'entreprise qu'il conviendrait d'intégrer dans les codes de gouvernance d'entreprise, à savoir:

2.15.1 Dans le cadre d'une structure moniste de gouvernance d'entreprise, les rôles de président du conseil d'administration et de directeur général de l'entreprise sont distincts.

2.15.2 La nomination de nouveaux administrateurs au conseil fait l'objet d'une procédure formelle, rigoureuse et transparente.

2.15.3 Tous les administrateurs sont en mesure de consacrer suffisamment de temps à l'entreprise pour s'acquitter dûment de leurs responsabilités.

2.15.4 Tous les administrateurs reçoivent une formation au moment de leur nomination. Ils actualisent et rafraîchissent leurs compétences et leurs connaissances de manière régulière.

2.15.5 Le Conseil procède annuellement à une évaluation formelle et rigoureuse de ses propres performances, de ses comités et des administrateurs considérés individuellement.

2.15.6 La politique en matière de rémunération des administrateurs est arrêtée au moyen d'une procédure formelle et transparente.

3. Questions

3.1 Introduction

Question n° 1. *Les règles fixées par l'UE en matière de gouvernance d'entreprise devraient-elles tenir compte de la taille des sociétés cotées? Comment? Faudrait-il mettre en place un régime différencié et proportionné pour les petites et moyennes entreprises cotées? Y aurait-il des définitions ou des seuils appropriés à retenir? Dans l'affirmative, veuillez indiquer, le cas échéant, comment les adapter aux PME lorsque vous répondrez aux questions ci-dessous.*

Les titres de nombreuses entreprises se négocient sur les marchés européens réglementés. Chacune de ces entreprises a ses caractéristiques propres, lesquelles sont fonction du niveau de développement économique et des attributions des États membres. La taille, la structure et le modèle des entreprises ont une incidence sur la gouvernance. Toutefois, étant donné l'intérêt légitime et l'implication des différentes parties prenantes dans tous types de sociétés, les principes de gouvernance d'entreprise exposés dans le paragraphe 2.13 devraient s'appliquer à toutes les entreprises cotées. À cet égard, les codes nationaux de gouvernance d'entreprise sont une bonne base et

constituent également un mécanisme efficace de suivi et de contrôle des performances des entreprises (cette responsabilité incombe habituellement à l'autorité de régulation du marché). Le CESE estime qu'il y a lieu d'établir un régime différencié et proportionné pour les PME cotées, qui ne négocient pas leurs actions sur les segments les plus haut de gamme des marchés réglementés.

Question n° 2. *Convien-drait-il de prendre des mesures au niveau de l'UE en ce qui concerne la gouvernance d'entreprise des sociétés non cotées? L'UE devrait-elle se concentrer sur des mesures visant à promouvoir l'élaboration et l'application de codes volontaires pour les sociétés non cotées*

Il existe dans tous les États membres un grand nombre d'entreprises importantes qui ne sont pas cotées. Le CESE reconnaît qu'elles peuvent être tout aussi importantes pour la société que les entreprises cotées. Toutefois, prendre des mesures au niveau de l'UE en ce qui concerne la gouvernance d'entreprise des sociétés non cotées n'est pas nécessaire dans le contexte actuel, dans la mesure où c'est le droit des sociétés de chaque pays qui réglemente les éléments critiques ayant trait à la gouvernance de ces entreprises. La Commission devrait s'attacher à promouvoir l'élaboration et l'application, au niveau national, de codes volontaires pour les entreprises non cotées, particulièrement pour celles qui revêtent une grande importance pour la société, notamment les entreprises détenues par l'État ou par une municipalité ⁽¹⁴⁾ et les entreprises possédant un important pouvoir de marché.

3.2 Les conseils d'administration

Question n° 3. *L'UE devrait-elle prendre des mesures visant à assurer une séparation claire entre la fonction et les responsabilités du président du conseil d'administration, d'une part, et celles du directeur général, d'autre part?*

Le CESE est favorable à la séparation entre les fonctions et les responsabilités du président du conseil d'administration d'une part et celles du directeur général d'autre part, car une telle séparation garantit une organisation plus efficace du conseil, crée un meilleur système de contrôle et empêche la concentration des pouvoirs. Il estime néanmoins que le choix de dissocier ou non ces fonctions et ces responsabilités appartient à l'entreprise (actionnaires et conseil d'administration) et n'est pas favorable à une réglementation européenne imposant une telle dissociation. La décision finale devrait continuer à relever de la politique souveraine de l'entreprise en matière de gouvernance; en effet, dans certaines PME, les conseils sont composés d'un minimum d'individus. Au niveau de l'UE, une telle division est très vivement recommandée.

3.2.1 Composition du conseil d'administration

Question n° 4. *Les politiques de recrutement devraient-elles définir plus précisément le profil des administrateurs, y compris celui du président, afin de garantir qu'ils possèdent les compétences nécessaires et que la composition du conseil d'administration présente une diversité suffisante? Dans l'affirmative, quelle serait la meilleure manière de procéder, et à quel niveau de gouvernance (national, de l'UE ou international) faudrait-il intervenir?*

⁽¹⁴⁾ L'OCDE a élaboré des normes internationales afin d'aider les gouvernements à améliorer la manière dont ils exercent leur propriété. Voir les «Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques», OCDE, 2005.

Il est souhaitable que la composition des conseils d'administration reflète un équilibre adéquat entre expérience, expertise, compétence et diversité, en particulier afin d'éviter des comportements de suivisme et d'encourager l'émergence d'idées nouvelles. À cet égard, une représentation plus large de membres étrangers, l'équilibre entre hommes et femmes et la représentation des travailleurs pourraient être pris en considération. Le CESE, dans une réponse à une question similaire à propos du livre vert sur «Le gouvernement d'entreprise dans les établissements financiers et les politiques de rémunération»⁽¹⁵⁾, a déjà estimé que dans la composition d'un conseil d'administration, il convenait d'analyser les compétences et l'expérience nécessaires pour assumer une fonction donnée et ensuite de recruter le candidat qui satisfait au mieux à ces critères. Il importe que le conseil soit composé de membres intègres, compétents et dévoués, et il appartient à l'entreprise de décider de ces qualifications.

Question n° 5. *Les sociétés cotées devraient-elles être tenues de faire savoir si elles appliquent une politique de diversité hommes-femmes et, si oui, d'en décrire les objectifs et les grandes lignes et de publier régulièrement les résultats obtenus?*

Les codes de gouvernance d'entreprise recommandent ou exigent la publicité d'informations selon le principe «appliquer ou expliquer». La divulgation de toute politique en matière de diversité devrait donc être «obligatoire» pour les entreprises qui adhèrent à de tels codes. Pour les entreprises dont ce n'est pas le cas, la publicité assurée à une politique de diversité pourrait être promue comme un avantage du point de vue de la mise en pratique des principes de transparence et de divulgation.

Question n° 6. *Les sociétés cotées devraient-elles être tenues d'assurer un meilleur équilibre hommes-femmes dans leur conseil d'administration (de surveillance)? Dans l'affirmative, comment?*

Le CESE se félicite de l'évolution positive que constitue l'augmentation incontestable du rôle des femmes dans la vie des entreprises et dans la vie sociale au sein de l'UE, ainsi que du rééquilibrage de leur représentation dans tous les domaines, conformément au système européen de valeurs⁽¹⁶⁾. À cet égard, nous renvoyons au document intitulé «Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2010-2015»⁽¹⁷⁾, à l'initiative «Davantage de femmes dans les conseils d'administration»⁽¹⁸⁾ lancée par la commissaire Viviane Reding, et à la résolution non législative «Les femmes et la direction des entreprises» adoptée par le Parlement européen le 6 juillet 2011⁽¹⁹⁾.

Le CESE reconnaît que la participation des femmes aux processus de décision demeure inadéquate. L'équilibre entre

hommes et femmes, potentiellement porteur de perspectives différentes, doit être encouragé. Les femmes doivent pouvoir accéder à tous les postes pour lesquels elles possèdent l'expérience, les compétences et les qualifications requises. Naturellement, l'attribution d'un siège dans un conseil d'administration devrait être avant tout une affaire de compétence, et non de sexe, et les principaux critères devraient être définis de sorte à garantir un équilibre optimal entre l'éducation, l'expertise, l'expérience, les connaissances et les compétences. Ainsi, l'entreprise sera la mieux à même d'atteindre ses objectifs et de répondre aux attentes raisonnables des actionnaires et des autres parties intéressées.

3.2.2 Disponibilité et temps consacré à l'exercice des fonctions

Question n° 7. *Faudrait-il légiférer au niveau de l'UE pour limiter le nombre de mandats qu'un administrateur non exécutif peut détenir? Dans l'affirmative, en quoi devrait consister cette mesure?*

Le nombre de mandats pouvant être détenus simultanément par un administrateur non exécutif devrait en principe être limité mais il paraît difficile d'en fixer arbitrairement le nombre précis. De l'avis du CESE, un équilibre raisonnable doit cependant être trouvé afin que les administrateurs puissent exercer utilement leurs fonctions, c'est-à-dire qu'ils disposent du temps nécessaire pour examiner les dossiers, participer aux réunions des comités spécialisés, se former et exercer des missions de contrôle, notamment en ce qui concerne les comptes de l'entreprise, etc. Dans tous les cas, les administrateurs devraient disposer, pour chacun de leurs mandats, du temps nécessaire pour mener à bien leurs fonctions.

3.2.3 Évaluation du conseil d'administration

Question 8. *Faudrait-il encourager les sociétés cotées à faire procéder à une évaluation externe à intervalles réguliers (par exemple, tous les trois ans)? Dans l'affirmative, comment?*

Il convient d'encourager les pratiques de bonne gouvernance d'entreprise et de créer et mettre en œuvre des mécanismes permettant de mieux informer les investisseurs, les actionnaires, les consommateurs, les salariés, ainsi que les autres parties prenantes et la société dans son ensemble sur les indicateurs de gouvernance d'entreprise. Un bon pas dans cette direction consisterait à encourager la formulation d'indices boursiers et d'évaluations indépendantes des pratiques de bonne gouvernance. Les présidents ou conseils de surveillance pourraient commander des évaluations externes ou demander des rapports spécifiques aux comités d'audit pour usage interne. Une telle démarche constituerait une bonne pratique, qui pourrait être étendue aux entreprises non cotées évoquées dans la question n°2.

3.2.4 Rémunération des administrateurs

Question n° 9. *La publication d'informations sur les politiques de rémunération, d'un rapport annuel sur les rémunérations (un rapport sur la manière dont la politique de rémunération a été mise en œuvre au cours de l'exercice écoulé) et de la rémunération individuelle des administrateurs exécutifs et non exécutifs devrait-elle être obligatoire?*

⁽¹⁵⁾ JO C 84, du 17 mars 2011, p. 13.

⁽¹⁶⁾ Voir les articles 2 et 3 paragraphe 3 du traité de Lisbonne, ainsi que le JO C 83, du 30 mars 2010, p. 17.

⁽¹⁷⁾ http://www.equalities.gov.uk/pdf/EN_document_travail%5Bmain%5D.pdf.

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/womenpledge/index_fr.htm.

⁽¹⁹⁾ Voir également la résolution non législative sur les femmes et la direction des entreprises adoptée par le Parlement européen le 6 juillet 2011, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5862452¬iceType=null&language=fr>, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0210+0+DOC+XML+V0//FR>.

Le CESE est d'avis que les actionnaires, les investisseurs potentiels et toutes les parties prenantes doivent disposer d'informations suffisantes et précises sur le conseil d'administration de la société, les régimes d'incitation et leur structure et, en particulier, sur la politique de rémunération de la société⁽²⁰⁾ (voir paragraphe 2.13.7). En conséquence, le CESE estime que chaque entreprise doit publier une déclaration claire et facilement compréhensible sur sa politique de rémunération contenant notamment les informations visées à l'article 5 de la recommandation 2009/384/CE du 30 avril 2009⁽²¹⁾.

Question n° 10. *Un vote des actionnaires sur la politique de rémunération et le rapport de rémunération devrait-il être obligatoire?*

Le CESE soutient cette proposition, estimant que les actionnaires doivent non seulement être informés mais qu'ils doivent également avoir le droit d'accepter la future politique et de recevoir les rapports de rémunération. La résolution proposée en ce sens aux actionnaires à l'occasion de leur assemblée générale doit toutefois faire auparavant l'objet d'une discussion et d'une adoption par le conseil dans son ensemble, à l'image des nouvelles pratiques en vigueur en Allemagne suite à la loi sur la pertinence de la rémunération des dirigeants adoptée en 2009.

3.2.5 Gestion des risques

Question n° 11. *Considérez-vous que le conseil d'administration doit valider, en en prenant la responsabilité, la propension au risque de l'entreprise et en rendre compte de manière significative aux actionnaires? Ces obligations d'information devraient-elles également couvrir les principaux risques que l'entreprise peut faire peser sur la société dans son ensemble («risques sociétaux»).*

Le CESE attire l'attention sur le fait qu'en communiquant en temps utile les risques encourus, on contribue à renforcer la confiance entre les conseils d'administration des entreprises et les parties prenantes. Actuellement, les codes de gouvernance d'entreprise recommandent l'introduction et la maintenance de systèmes stables de gestion des risques et les entreprises qui s'y conforment doivent en préciser le mode de fonctionnement et les difficultés qu'elles rencontrent à cet égard.

Les risques sociaux et sociétaux doivent absolument être pris en compte, non seulement dans les systèmes internes de contrôle et de supervision des risques, mais également en ce qui concerne leur publicité, et ce, en accord avec les recommandations de l'OCDE⁽²²⁾. Autrement dit, le conseil d'administration ou de surveillance se doit non seulement de valider et contrôler la propension de l'entreprise aux risques (financiers, sociaux et environnementaux) mais également en rendre compte de manière significative aux actionnaires, aux travailleurs et à leurs représentants et aux autres parties prenantes conformément aux mécanismes de publication de l'information prévus par les codes.

Question n° 12. *Considérez-vous que le conseil d'administration doit être chargé de veiller à ce que les mécanismes de gestion des risques de l'entreprise soient opérants et adaptés au profil de risque de celle-ci?*

⁽²⁰⁾ JO C 84, du 17 mars 2011, p. 13.

⁽²¹⁾ JO L 120, du 15 mai 2009, p. 30.

⁽²²⁾ «Le régime de gouvernement d'entreprise requiert ou préconise que les administrateurs prennent en compte les intérêts des parties prenantes et indiquent publiquement comment ils procèdent à cet égard en ce qui concerne les affaires importantes», OCDE, 2006, Méthodologie d'évaluation de la mise en œuvre des principes de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise, p. 78.

Oui. Là où il y a des règles, le conseil d'administration est et doit être chargé de veiller à ce que la gestion du risque soit efficace et adaptée au profil de risque de l'entreprise. Dès lors, l'efficacité des mécanismes de gestion des risques de l'entreprise relève de la responsabilité du conseil d'administration, au même titre que les autres éléments de la stratégie commerciale de l'entreprise. Dans leurs rapports, les administrateurs doivent fournir les informations relatives aux activités de l'entreprise et à tous les risques qui y sont liés. Les principes adoptés par EuropeanIssuers concernant le fonctionnement des systèmes de gestion des risques et de contrôle confirment cette approche⁽²³⁾.

3.3 Actionnaires

3.3.1 Court-termisme des marchés des capitaux

Question 13. *Veuillez indiquer quelles dispositions légales de l'UE sont susceptibles, selon vous, de favoriser un court-termisme inapproprié chez les investisseurs, et comment ces dispositions pourraient être modifiées afin de prévenir un tel comportement.*

L'arrivée de nouveaux investisseurs tels que les fonds spéculatifs et l'influence de la structure de motivation des gestionnaires d'actifs ont modifié en profondeur les marchés des capitaux. La réglementation européenne actuelle en matière de fusions et acquisitions ne fait pas obstacle aux OPA hostiles, dont le seul but est d'accroître à court terme le prix des actions, au détriment de la valeur ajoutée à long terme pour les actionnaires et les parties prenantes. Cette réglementation devrait être modifiée en conséquence.

Le CESE considère que la publication des informations est plus efficace lorsqu'elle se fait dans les deux sens. Les sociétés européennes cotées étant sujettes à de nombreuses exigences légales les contraignant à publier en temps opportun toute information réglementée, sensible aux prix ou interne, il pourrait être utile de soumettre également les investisseurs institutionnels à l'exigence contraignante de publier leurs politiques d'investissement. Cette démarche offrirait des avantages pour l'entreprise bénéficiaire tels que la prévisibilité en cas de levée potentielle de capitaux, une plus grande transparence et la possibilité pour les sociétés cotées d'établir une politique de relations à long terme avec les investisseurs.

Le CESE suggère que la Commission révisé les règles comptables de solvabilité des fonds de pension, de telle sorte qu'il soit possible d'évaluer les problèmes potentiels. Le cycle court d'information financière pourrait également faire l'objet de cette révision.

3.3.2 Relations d'agence entre investisseurs institutionnels et gestionnaires d'actifs

Question 14. *Y a-t-il des mesures à prendre et, dans l'affirmative, lesquelles, en ce qui concerne l'évaluation des performances et les structures d'incitation des gestionnaires d'actifs qui gèrent les portefeuilles d'investisseurs institutionnels à long terme?*

⁽²³⁾ EuropeanIssuers est une organisation représentant des associations d'émetteurs, voir http://www.europeanissuers.eu/_mdb/position/200_Towards_Common_Principles_for_ICRM_European_Companies_final_100127.pdf.

Il conviendrait de publier des informations sur les structures d'incitation et, en particulier, sur la politique de rémunération des gestionnaires d'actifs qui gèrent les portefeuilles d'investisseurs institutionnels à long terme. Le CESE demande à la Commission européenne de prendre des mesures pour éviter les conflits d'intérêt dans la gestion d'actifs, ainsi que de restreindre les transactions lorsque l'intérêt supérieur du client n'est pas pris en compte.

Question 15. La législation de l'UE devrait-elle promouvoir un contrôle plus efficace des gestionnaires d'actifs par les investisseurs institutionnels en ce qui concerne les stratégies, les coûts, la négociation et le degré d'implication des gestionnaires d'actifs auprès des sociétés bénéficiaires? Dans l'affirmative, comment?

Le CESE estime qu'il est nécessaire de renforcer les exigences en ce qui concerne les entreprises bénéficiaires. Pour ce faire, les gestionnaires d'actifs pourraient notamment publier des informations concernant leur politique envers les entreprises bénéficiaires. Dans la plupart des cas, les stratégies et les frais sont bien régulés au niveau du contrat, ainsi qu'en termes de procédures de publication d'informations.

3.3.3 Autres obstacles éventuels à l'implication des investisseurs institutionnels

Question 16. Les règles de l'UE devraient-elles exiger une certaine indépendance de l'organe directeur des gestionnaires d'actifs, par exemple par rapport à sa société mère, ou d'autres mesures (législatives) sont-elles nécessaires pour renforcer la publication et la gestion des conflits d'intérêts?

Le CESE demande l'instauration de règles claires et strictes au niveau de l'UE, qui imposent un certain degré d'indépendance de l'organe directeur des gestionnaires d'actifs et exigent la publication et la gestion des conflits d'intérêts. En outre, il y a lieu d'encourager les gestionnaires d'actifs à adhérer à des initiatives volontaires telles que l'acceptation des codes de gouvernance d'entreprise et la publication d'informations lorsque le volume dépasse le minimum juridiquement préétabli.

Question 17. Quelle serait la meilleure façon pour l'UE de favoriser la coopération entre actionnaires?

Dans un premier temps, le CESE recommande de clarifier le cadre juridique et de déterminer des moyens d'encourager la coopération entre investisseurs à long terme.

Grâce aux technologies de l'information actuelles, disponibles à un prix raisonnable, la coopération entre actionnaires par Internet est désormais possible et très efficace. Il serait possible de créer à cet effet des forums spécialisés dotés d'un soutien institutionnel, sous une forme ou une autre, en particulier avec la coopération des parties prenantes et de leurs organisations.

3.3.4 Conseillers en matière de vote («proxy advisors»)

Question 18. La législation de l'UE devrait-elle imposer aux «proxy advisors» d'être plus transparents, par exemple sur leurs méthodes d'analyse, sur leurs conflits d'intérêts et leur politique de gestion des conflits et/ou sur la question de savoir s'ils appliquent un code de conduite? Dans l'affirmative, quelle est la meilleure manière de procéder?

Le CESE propose que l'on impose de nouvelles exigences afin de rendre les services de conseil en matière de vote plus transparents. Les conseillers doivent informer en temps utile non seulement leurs clients mais aussi les entreprises de l'existence de tout conflit d'intérêts lorsqu'ils votent ou fournissent des services de conseil sur la façon de voter, ainsi que la méthode appliquée pour prévenir ce type de conflit. Il conviendrait par ailleurs de prévoir un mécanisme de contrôle approprié.

Question 19. Estimez-vous que d'autres mesures (législatives) sont nécessaires, qui restreindraient par exemple la possibilité pour les «proxy advisors» de fournir des services de conseil aux sociétés bénéficiaires?

Oui. Ces mesures ne porteraient pas préjudice aux émetteurs dignes de confiance tout en permettant d'éviter les conflits d'intérêt potentiels. Les conseillers de vote ne doivent pas fournir de services de conseil aux entreprises sur ils conseillent leurs propres clients.

3.3.5 Identification des actionnaires

Question 20. Jugez-vous nécessaire de créer un mécanisme européen technique ou juridique pour aider les émetteurs à identifier leurs actionnaires afin de faciliter le dialogue sur les questions de gouvernance d'entreprise? Si oui, pensez-vous que cela favoriserait également la coopération entre investisseurs? Détaillez votre réponse (objectif(s) poursuivi(s), instrument préconisé, fréquence, niveau de détail et répartition des coûts, etc.).

Le CESE attire l'attention sur le fait que le processus de conception de ce type de mécanisme devrait tenir compte des spécificités de la législation nationale dans le domaine de la protection des données à caractère personnel⁽²⁴⁾. C'est la raison pour laquelle il vaudrait mieux résoudre cette question au niveau national plutôt qu'eupéen. On pourrait par exemple envisager de recommander aux établissements de dépôt nationaux d'ajouter dans les livres des actionnaires une adresse Internet, de manière à élargir les possibilités de communication entre les émetteurs et leurs actionnaires.

3.3.6 Protection des actionnaires minoritaires

Question 21. Pensez-vous qu'il soit nécessaire d'accorder aux actionnaires minoritaires des droits supplémentaires pour représenter efficacement leurs intérêts dans les entreprises ayant des actionnaires de contrôle ou des actionnaires dominants?

Non, cette démarche n'est pas nécessaire. Les dernières modifications apportées au cadre législatif eupéen concernant la protection des droits des actionnaires et la simplification de leur participation aux assemblées générales ont créé un bon système, qui donne aux actionnaires la possibilité de recevoir des informations, de participer aisément aux assemblées générales et d'exercer l'ensemble de leurs droits. L'introduction d'autres droits complémentaires devrait soigneusement concilier les intérêts des actionnaires minoritaires et de contrôle afin de ne pas bloquer les procédures lorsque des décisions importantes doivent être prises. La présence d'un actionnaire de contrôle pourrait garantir un contrôle accru concernant la composition et les activités du conseil d'administration.

⁽²⁴⁾ JO C 248, du 25 août 2011, p. 123.

Question 22. Pensez-vous que les actionnaires minoritaires ont besoin d'une plus grande protection en ce qui concerne les transactions entre parties liées? Dans l'affirmative, quelles mesures pourraient être prises?

Oui, étant donné que les opérations entre parties liées peuvent souvent être source d'un conflit d'intérêts potentiel. Il devrait y avoir une réglementation uniforme des transactions entre parties liées au niveau européen. Celle-ci devrait être claire et en même temps suffisamment souple pour empêcher les entreprises de commettre des erreurs importantes. Elle ne devrait pas permettre aux organismes de réglementation de prendre des décisions arbitraires lorsque les textes sont imprécis et prêtent à confusion.

3.3.7 Participation des salariés au capital

Question 23. Y a-t-il des mesures à prendre et, dans l'affirmative, lesquelles, pour promouvoir au niveau de l'UE la participation des salariés au capital?

Non, le CESE ne considère pas qu'il soit nécessaire de prendre des mesures au niveau de l'UE. A ce stade, le fait qu'une telle possibilité existe, à titre de principe et sans être obligatoire, est suffisant. Elle peut être mise en œuvre lorsqu'il est approprié de le faire.

On pourrait motiver les salariés et les travailleurs en leur offrant des biens sous forme d'actions afin d'accroître leur engagement et leur productivité. Toutefois, une telle initiative ne peut en aucun cas se substituer à la rémunération existante, entraver les négociations collectives sur les salaires, ou remplacer d'autres formes de participation mentionnées au paragraphe 2.9. En tout état de cause, cette décision devrait être laissée à l'appréciation de chaque entreprise, car elle peut ne pas être appropriée dans tous les cas ⁽²⁵⁾.

3.4 L'approche «appliquer ou expliquer» – suivi et mise en œuvre des codes de gouvernance d'entreprise

Question 24. Estimez-vous que les entreprises dérogeant aux recommandations des codes de gouvernance d'entreprise devraient être tenues de fournir des explications détaillées sur ces dérogations et de décrire les solutions de remplacement adoptées?

Oui. Il peut parfois y avoir de bonnes raisons à ces dérogations. Lorsqu'elles sont expliquées et motivées, les intérêts de l'entreprise sont protégés, de même que ceux des investisseurs, qui seraient informés de la nécessité de ces dérogations. Dans le cas contraire, le rôle des codes en tant qu'outils de promotion des bonnes pratiques en matière de gouvernance d'entreprise serait compromis.

Question 25. Estimez-vous que les organismes de contrôle devraient être autorisés à vérifier la qualité informative des explications fournies dans les déclarations de gouvernance d'entreprise et à exiger des entreprises qu'elles complètent ces explications, le cas échéant? Si oui, quel devrait être leur rôle précis?

Oui. Il s'agit sans aucun doute d'informations importantes pour les parties prenantes et les investisseurs, qui devraient être prises en compte lorsque des décisions sont arrêtées en matière d'investissements. Les organismes de contrôle doivent avoir ce droit, par analogie avec celui de vérifier les autres informations divulguées par les entreprises. Outre leur rôle de contrôle et, à de rares occasions, d'éducation (en cas de risques sociétaux importants, par exemple), les organismes de contrôle devraient avoir la possibilité d'agir. Dans le cas contraire, la confiance dans les déclarations de gouvernance d'entreprise risquerait de s'effriter et les investisseurs et autres parties prenantes estimerait qu'il y a plus de risques.

Bruxelles, le 27 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽²⁵⁾ JO C 51, du 17 février 2011, p. 1

Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: l'Acte pour le marché unique — douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance — «Ensemble pour une nouvelle croissance»

COM(2011) 206 final

(2012/C 24/22)

Rapporteuse: **Benedicte FEDERSPIEL**

Corapporteurs: **Martin SIECKER et Ivan VOLEŠ**

Le 13 avril 2011, la Commission a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: l'Acte pour le marché unique — Douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance — “Ensemble pour une nouvelle croissance”»

COM(2011) 206 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 octobre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 27 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 150 voix pour et 4 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) a suivi de manière très attentive l'évolution du marché unique du point de vue de la société civile et a mis en place à cet effet un Observatoire du marché unique (OMU), en 1994. Il a contribué à l'initiative de la Commission visant à relancer et à renforcer le marché unique, mais regrette que celle-ci n'est parvenue ni à faire une synthèse appropriée des rapports Monti, Lamassoure, Gonzalez, Grech et Herzog, ni à instaurer effectivement un marché unique au service des consommateurs et des citoyens, comme le Parlement européen l'avait demandé dans sa résolution du 20 mai 2010.

1.2 Dans son avis sur l'acte pour le marché unique⁽¹⁾, le CESE a relevé un certain nombre de mesures qui font défaut dans ledit acte. Ces leviers manquants portent notamment sur les prélèvements au titre des droits d'auteur, la révision de la directive sur les droits d'auteur, la neutralité de l'Internet, la protection des données, la protection des investisseurs, le protocole de progrès social, le statut de la société privée européenne, la passation de marchés en ligne, les agences de notation européennes, l'égalité entre les hommes et les femmes, les microentreprises et les entreprises familiales, les mesures de soutien à la création de nouvelles sociétés et à l'extension des entreprises existantes, les cartes de crédit et de débit, les paiements électroniques, le crédit à la consommation et le surendettement, les virements interbancaires, les jeunes, la mise en œuvre intégrale de l'euro et l'amélioration du fonctionnement de l'Espace unique de paiements en euros (SEPA), etc.

1.3 Le Comité avait sélectionné un certain nombre de priorités pour le marché unique intégré, dont beaucoup figurent maintenant dans la liste des mesures prioritaires, appelées les

douze leviers: la Charte des droits fondamentaux en tant que partie intégrante du marché unique; les services; les services financiers de détail; les services d'intérêt général (SIG); le développement durable; les petites et moyennes entreprises et les autres formes juridiques d'activité entrepreneuriale; la compétitivité; la normalisation; le marché unique numérique; la gouvernance d'entreprise et la participation des travailleurs; la libre circulation des travailleurs et les libertés économiques; la législation sur les marchés publics; la dimension externe; l'accès à la justice ou aux recours collectifs.

2. Contenu essentiel de la communication de la Commission

2.1 Le marché intérieur présente un certain nombre d'insuffisances, mises en évidence par Mario Monti dans son rapport sur «Une nouvelle stratégie pour le marché unique», ainsi que par le Parlement européen dans le rapport de Louis Grech «Donner un marché unique aux consommateurs et aux citoyens». Pour y remédier, il convient de développer une stratégie proactive et transversale. Il s'agit de mettre fin à la fragmentation du marché, d'éliminer les barrières et entraves à la circulation des services, à l'innovation et à la créativité. Il s'agit de renforcer la confiance des citoyens dans leur marché intérieur et d'offrir aux consommateurs tous les avantages qu'il recèle.

2.2 Pour relever ces défis, la Commission a soumis 50 propositions au débat. Elles sont présentées dans la communication «Vers un acte pour le marché unique»⁽²⁾. Sur la base des contributions recueillies au cours du débat public, la Commission a défini douze leviers. Pour chacun d'entre eux, la Commission propose que l'UE adopte d'ici la fin 2012 une action clé pour stimuler la croissance et renforcer la confiance des citoyens.

⁽¹⁾ JO C 132 du 3.5.2011, p. 47.

⁽²⁾ COM(2010) 608 final; avis du CESE: JO C 132 du 3.5.2011, p. 47.

2.3 Pour que les actions proposées produisent les effets attendus sous l'angle de la croissance et de l'emploi, il faut que soient réunies les conditions de leur développement et de leur mise en œuvre efficiente. Elles sont au moins au nombre de quatre: 1) un meilleur dialogue avec l'ensemble de la société civile; 2) un partenariat rapproché avec les différents acteurs; 3) la mise à disposition efficace des informations pour les citoyens et les entreprises; 4) un contrôle de l'application des règles du marché unique plus rigoureux. Une nouvelle étape pour le développement du marché unique sera engagée fin 2012. Les réflexions seront nourries par une grande étude économique, dont les résultats devraient permettre de déterminer les domaines où existent des potentiels de croissance inexploités et de dégager, le cas échéant, de nouveaux leviers pour la croissance. La Commission veillera également à consulter la société civile et tous les acteurs du marché unique à travers ses nouveaux instruments de gouvernance.

3. Observations générales et recommandations

3.1 Le CESE se réjouit de l'ambition de la Commission de stimuler la croissance et de renforcer la confiance dans le marché unique. Le Comité rappelle que le marché unique est une pièce maîtresse de l'intégration européenne et qu'il a la capacité de produire des avantages directement perceptibles pour les parties prenantes européennes et de générer une croissance durable pour les économies de l'UE. Dans le contexte actuel, l'établissement d'un marché unique efficace et tourné vers le futur s'avère dès lors non seulement souhaitable mais essentiel pour l'avenir politique et économique de l'Union européenne. Pour produire ces avantages, il est indispensable que les propositions de la Commission soient ambitieuses et aillent au-delà de la résolution de questions de détail d'une portée limitée.

3.2 Le Comité est conscient que la communication de la Commission n'est que la deuxième étape d'un processus, qui devrait être suivie de nombreuses phases ultérieures. La communication présente le choix de la Commission, qui consiste à retenir 12 leviers parmi les 50 propositions qui figuraient dans sa communication «Vers un acte pour le marché unique». Le Comité note que nombre de ces leviers ne sont pas nouveaux comme il avait été promis. Ils figuraient en effet déjà dans les programmes de travail de la Commission pour 2010 et 2011 ⁽³⁾.

3.3 Par ailleurs, le Comité voudrait comprendre la logique du choix politique global, sous-tendant l'établissement du marché unique, qui a finalement amené la Commission à sélectionner douze leviers parmi de nombreux autres. Le cheminement intellectuel sous-jacent ne transparait ni dans la communication, ni dans l'analyse des mesures concernées.

3.4 Le CESE appelle la Commission à poursuivre ses travaux sur les propositions restantes, qui tout en figurant dans la communication initiale (COM(2010) 608), n'ont pas été reprises dans les 12 leviers. Il recommande également à la Commission de prendre en considération les leviers absents (voir paragraphe 1.2) de la communication à l'examen qui ont été présentés dans l'avis précédent du Comité sur l'acte pour le marché unique. Le CESE veut être informé des développements ultérieurs dans ces deux domaines et rappelle à la Commission qu'une action de

suivi rapide est indispensable pour s'assurer que l'évolution future du marché unique pourra agir positivement sur la croissance européenne au cours des prochaines années.

3.5 Plusieurs propositions sont déjà en cours de préparation et devraient être soumises avant la fin de cette année. Le CESE escompte être consulté par la Commission sur celles-ci, ainsi que sur les autres propositions concrètes, afin de faire valoir les points de vue de tous les acteurs concernés. Le CESE se tient prêt également à participer à l'évaluation des effets de la nouvelle législation sur le marché unique et à contribuer à l'étude économique approfondie, dont les résultats devraient permettre de mettre en évidence les domaines spécifiques dans lesquels des possibilités de croissance sont inexploitées ainsi que d'éventuels nouveaux leviers pour la croissance. Le CESE note que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour déterminer l'incidence de la législation passée et présente en matière de marché unique, en particulier afin de savoir si la combinaison de mesures a permis un saut qualitatif dans la manière dont le marché unique induit des avantages directement perceptibles par les entreprises, les travailleurs et les consommateurs.

3.6 Le CESE souligne également que la responsabilité pour le développement du marché unique ne tient pas seulement à des actions et mesures relevant de la direction générale Marché mais concerne de nombreux autres domaines d'intervention. Dans ce contexte, le Comité fait observer l'importance d'initiatives telles que la stratégie numérique ⁽⁴⁾ et le rapport sur la citoyenneté européenne ⁽⁵⁾. Il insiste auprès de la Commission pour qu'elle veille à ce que des progrès soient réalisés pour un marché unique qui fonctionne bien dans les domaines d'action couverts par ces communications.

3.7 Dans l'introduction, la Commission souligne l'importance du développement durable. Le Comité regrette que l'ambitieuse stratégie de développement durable, adoptée par la Commission en 2008, ne fasse pas l'objet d'un suivi dans la communication à l'examen. La nécessité d'évoluer vers des modes de production et de consommation plus durables devrait bénéficier de l'appui qu'elle mérite.

3.8 Avant le traité de Lisbonne, l'intérêt politique et économique d'une réunification de l'Europe avait la priorité sur les questions sociales et le développement durable. Le traité de Lisbonne a sans doute corrigé ce déséquilibre, les autres intérêts y ayant une égale importance (bien que les résultats de ce rééquilibrage ne soient pas encore visibles dans la pratique). Toutefois, il est indiqué à plusieurs reprises dans la communication que les entreprises ne devraient pas supporter de charges supplémentaires, ni les consommateurs, de nouveaux coûts. En revanche, il n'est fait aucune référence à l'incidence sur les travailleurs et les pouvoirs publics.

3.9 Le CESE souhaite réitérer son appel à une approche globale. Si le Comité estime que la stimulation du potentiel de croissance et d'activité est essentielle, il considère que les propositions devraient être davantage axées sur les consommateurs et les citoyens en tant qu'acteurs indépendants de la création du marché unique.

⁽³⁾ COM(2010) 135 final du 31.3.2010 et COM(2010) 623 final du 27.10.2010.

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:fr:PDF>.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2010_603_fr.pdf.

3.10 Le CESE prône la tolérance zéro en cas de non-respect de la législation de l'UE par les États membres et rappelle au Conseil à la Commission que son application tardive, incohérente et incomplète reste un obstacle majeur au bon fonctionnement du marché unique. Il apprécierait grandement la publication de tableaux de correspondance par les États membres, qui contribueraient à une promotion accrue et à une meilleure compréhension du marché unique ⁽⁶⁾.

4. Observations particulières et recommandations concernant les douze leviers

4.1 Mesures en faveur des PME

4.1.1 Le CESE se réjouit des propositions qui devraient conduire à la résolution de quelques-uns des problèmes que connaissent les PME, en particulier en ce qui concerne l'amélioration de l'accès au financement en capital-risque à un niveau transfrontalier. Il note toutefois que cette volonté n'est pas suffisante pour résoudre le problème plus général d'accès restreint au financement, auquel sont confrontées de nombreuses PME dans toute l'UE au lendemain de la crise. En outre, il importe d'accorder une attention accrue aux microentreprises et aux entreprises familiales, qui sont souvent dans l'incapacité d'accéder aux mécanismes de soutien existants et dont la viabilité financière est, dans bien des cas, mise à mal par des retards ou des défauts de paiement. Il conviendrait d'évaluer l'effet de Bâle III sur le degré d'empressement que montrent les banques à financer les PME.

4.1.2 Le CESE souhaiterait également rappeler que la plupart des autres actions clés auront une incidence sur les PME, dans une mesure plus ou moins grande. Le rôle du Small Business Act ne doit pas être sous-estimé. Le principe de priorité aux petites entreprises («penser d'abord aux petits») devrait dès lors s'appliquer à chaque proposition législative, dont les répercussions sur les PME et les microentreprises et entreprises familiales devraient obligatoirement être passées au crible en phase préliminaire. Il conviendrait de considérer la mise en œuvre du Small Business Act et son suivi comme une priorité dans le cadre de la politique de l'UE en matière de PME.

4.1.3 Le futur régime linguistique du brevet européen doit prévoir un soutien financier aux entreprises des pays dont la langue officielle n'est pas utilisée comme langue officielle du brevet européen, afin d'éviter toute discrimination.

4.2 Mobilité des citoyens

4.2.1 L'action clé proposée en vue d'accroître la mobilité des citoyens consiste à moderniser le système de reconnaissance des qualifications professionnelles. La promotion de la mobilité professionnelle et géographique des travailleurs devrait contribuer à l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail en Europe et à la fourniture de services transfrontaliers. À travers toute l'Europe, les entreprises sont confrontées à de graves pénuries de compétences, notamment en raison des insuffisances de l'enseignement et de la formation professionnels. Si des progrès sont les bienvenus dans ce domaine, le Comité exhorte la Commission à s'attaquer également à un

grand nombre d'autres barrières qui empêchent toujours les citoyens de se déplacer facilement au-delà des frontières au sein de l'UE.

4.2.2 Des efforts en faveur de la reconnaissance des qualifications professionnelles ont déjà été entrepris à la fin des années 80, avec un nombre d'États membres qui était alors plus restreint. La directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles qui a été adoptée en 2005 a consolidé les 15 directives précédentes, qui couvraient des catégories spécifiques de professions réglementées. Dans la mesure où ce texte n'a pas encore atteint son but, la Commission européenne a entamé sa révision en 2010.

4.2.3 Le CESE souhaite souligner que toute législation qui viendrait s'ajouter à la présente directive doit être précédée par une analyse approfondie des possibilités de favoriser davantage la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles en modifiant la législation existante. Le CESE relève les points suivants:

- réduire le nombre de professions réglementées: il faudrait analyser de manière systématique s'il est nécessaire de continuer à réglementer certaines professions au regard des nouveaux besoins du marché du travail;
- il convient d'approfondir l'idée d'une carte professionnelle européenne (reconnaissance automatique par les autorités compétentes, qui, au premier chef, devraient être en mesure de délivrer ces cartes);
- l'actualisation des normes minimales de formation devrait être fondée sur les résultats, considérés sous l'angle des savoir-faire et des compétences, plutôt que sur le nombre d'heures passées à l'école;
- il convient de veiller à la coexistence du système général de la directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles avec le CEC ⁽⁷⁾ et les outils de transparence des processus de Bologne et de Copenhague.

4.2.4 Le CESE estime qu'aussi longtemps que l'harmonisation complète entre les 27 États membres ne sera pas réalisée, il convient d'évaluer la possibilité d'une autre approche fondée sur des initiatives conjointes d'un plus petit nombre d'États membres, recourant le cas échéant à une coopération renforcée, de manière à tenir compte des structures des mouvements migratoires et de l'évolution des marchés du travail: une telle approche est susceptible de produire l'avancée voulue pour améliorer efficacement la mobilité des travailleurs. Après cette première étape, il pourrait s'avérer plus facile de viser une harmonisation complète.

4.2.5 Le CESE ne voit pas la nécessité d'une révision de la directive sur les organismes de pensions professionnelles, car celle-ci établit un cadre juridique suffisant. Il est toujours nécessaire d'améliorer le fonctionnement de ses aspects transfrontaliers.

⁽⁶⁾ JO C 248, 25.08.2011, p. 87.

⁽⁷⁾ Cadre européen des certifications.

4.3 Droits de propriété intellectuelle (DPI)

4.3.1 Les droits de propriété intellectuelle doivent bénéficier aux créateurs, aux utilisateurs de droits de propriété intellectuelle et aux consommateurs⁽⁸⁾. Quel que soit son lieu de résidence dans l'UE, tout consommateur doit avoir accès aux contenus et produits soumis à droits d'auteur, ainsi qu'aux services fournis sur la base d'un matériel soumis à droits d'auteur. Une approche plus paneuropéenne des licences et des redevances est nécessaire.

4.3.2 Pour les consommateurs, le cadre juridique régissant actuellement les droits de propriété intellectuelle est déconcertant; la situation est encore pire à l'échelle de l'Europe entière. Il convient de clarifier le cadre juridique ainsi que de proportionner les sanctions et modalités d'application juridiques: les consommateurs individuels qui enfreignent les droits de propriété intellectuelle par inadvertance ou à une échelle réduite pour leur consommation personnelle pourraient devoir être traités différemment des responsables d'activités criminelles de grande ampleur ou de nature commerciale.

4.4 Les consommateurs, acteurs du marché unique

4.4.1 Les moyens de recours extrajudiciaires peuvent être utiles pour aider à protéger les consommateurs et leur donner la possibilité de faire valoir leurs droits de manière rapide et abordable, non seulement dans le domaine du commerce électronique, mais aussi de manière générale. Le mécanisme non judiciaire doit être centré sur les intérêts des consommateurs, qui doivent également pouvoir faire appel à la justice, si nécessaire. Le Comité se félicite que le programme de travail 2011 de la Commission prévoit une proposition législative sur les voies de recours extrajudiciaires et rappelle que la proposition doit assurer un niveau élevé de protection.

4.4.2 Outre les recours extrajudiciaires, la direction générale Justice a également mené une consultation sur les recours collectifs. Malheureusement, il n'est prévu aucune proposition législative pour novembre, mais seulement une autre communication sur les résultats de la consultation menée au cours du printemps, ce qui est décevant. Il est maintenant urgent de passer du stade de la consultation à celui de l'action. Le Comité attend avec impatience une proposition législative dans un avenir proche. Une telle proposition doit conduire à l'établissement d'un mécanisme de recours collectif, applicable aussi bien à l'échelon national comme au-delà des frontières et accessible à tous les consommateurs au sein du marché unique.

4.4.3 Tous ceux dont les droits sont bafoués à l'intérieur du marché unique doivent avoir accès à ces mécanismes. Les consommateurs ne sont pas les seuls à être lésés par certains fournisseurs de biens et de services, des clauses abusives ou des pratiques commerciales déloyales. Doivent également avoir accès aux systèmes de recours collectifs les travailleurs dont les droits ont été violés et, de manière générale, les citoyens victimes de discriminations. Les PME pourraient avoir besoin d'une protection similaire, par exemple contre les pratiques commerciales déloyales.

4.4.4 De manière générale, les consommateurs ne ressentent pas encore les effets bénéfiques du marché unique dans le domaine des services financiers de détail. Si le Comité se réjouit de la poursuite des travaux sur la transparence des frais bancaires et sur l'amélioration de la protection des emprunteurs, il estime qu'il faut faire davantage pour encourager l'accès aux services financiers de détail par delà les frontières. Les comptes de paiement de base doivent également être accessibles pour tous les citoyens dans toute l'UE.

4.4.5 Le CESE se réjouit de la révision de la directive sur la sécurité générale des produits, effectuée afin de mettre davantage l'accent sur le point de vue du consommateur, et il attend avec intérêt de pouvoir communiquer ses observations sur les propositions concrètes. De même, il convient de se féliciter du relèvement du niveau de surveillance du marché tant au niveau national qu'eupéen.

4.4.6 Les droits directs des consommateurs et des citoyens découlant du marché unique sont un élément crucial de l'intégration du marché et constituent un avantage directement accessible de l'intégration économique européenne, ne fût-ce que dans le domaine des droits des passagers, en matière de tarifs d'itinérance ou de commerce électronique. Les passagers et consommateurs doivent pouvoir recourir rapidement et aisément aux mécanismes qui peuvent les aider à faire valoir leurs droits, en particulier lorsqu'ils sont dans une situation de détresse, par exemple quand ils se trouvent bloqués à l'étranger sans aucun moyen pour regagner leurs pays d'origine. En outre, une application uniforme est fondamentale, car il s'avère que les passagers ne sont pas traités de manière égale dans l'UE, car l'application des règles et des règlements actuels varie considérablement, de la même façon que leur interprétation.

4.5 Services

4.5.1 Le Comité soutient la proposition d'extension de la normalisation au secteur des services mais souligne que le caractère spécifique des services devrait être pris en considération et que le modèle de normalisation appliqué aux marchandises ne peut être transposé tel quel. L'évolution future des normes dans le domaine des services devra tenir compte des besoins du marché et de la société, ainsi que de la sécurité des consommateurs.

4.5.2 Le CESE se réjouit de la proposition relative au groupe de haut niveau sur les services aux entreprises en vue de déterminer les principaux obstacles et goulets d'étranglement sur le marché.

4.5.3 Le Comité accueille favorablement l'initiative visant à moderniser les services publics en mettant en place des «guichets uniques» et ne peut qu'applaudir au développement de la coopération administrative pour les matières transfrontalières. Il y a lieu également d'élargir cette coopération aux domaines politiques où le respect des obligations est en cause. Le CESE juge prématurées les conclusions que tire la Commission quant aux effets de la directive sur les services et au fonctionnement du secteur des services. Ce texte n'est en vigueur que depuis quelques années⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ JO C 18, 19.1.2011, p. 105.

⁽⁹⁾ JO C 318 du 29.10.2011, p. 109.

4.6 Réseaux

4.6.1 Dans le domaine des réseaux d'énergie⁽¹⁰⁾, le Comité est d'avis que les États membres doivent conserver une liberté de choix en ce qui concerne le type d'énergie pour lequel ils optent. La promotion de l'intérêt général passe par de bons réseaux, par la qualité du service rendu et tout élément qui permet d'assurer l'universalité, la sécurité et la continuité à un prix abordable. L'Union devrait parler d'une même voix sur la scène internationale en matière d'énergie et de réseaux de transport d'énergie. Elle devrait également traiter ces domaines, en particulier la sécurité de ses approvisionnements énergétiques, comme une part intégrante de sa diplomatie (politique européenne de voisinage) et proposer des normes de gouvernance dans les pays de transit. Les États devraient défendre, avec l'Union dans son ensemble, la solidarité en matière énergétique dans le monde et respecter le principe d'intérêt général, au sein de l'UE. En outre, le CESE demande la création d'un comité européen consultatif sur l'énergie et le changement climatique.

4.6.2 En matière de transports⁽¹¹⁾, le CESE en appelle à une amélioration des liaisons aussi bien entre l'Est et l'Ouest qu'entre le Nord et le Sud de l'UE. Il souhaite également que la politique de voisinage bénéficie d'une attention particulière, de même que l'établissement de nouvelles liaisons avec les voisins orientaux et méridionaux de l'UE. La Commission et les États membres devraient axer leurs efforts avant tout sur le réseau plutôt que sur des projets isolés d'infrastructure. Cette démarche renforcera également la solidarité entre les États membres. Le Comité aimerait souligner que, si l'objectif de l'UE est de créer un véritable marché unique et intégré des transports en Europe et de poursuivre la politique de cohésion, il convient d'opérer un changement radical dans le choix des réseaux. À cet égard, le CESE approuve la récente révision de la politique relative aux réseaux transeuropéens de transport (RTE-T). Il recommande également une utilisation prudente et sélective des partenariats public-privé (PPP) pour le financement des projets en la matière. Il convient de prendre en considération le niveau d'expérience variable selon les États membres et d'adopter une stratégie de financement cohérente pour mobiliser tous les instruments financiers pertinents des pays et de l'UE, dans le cadre d'une logique de «meilleur financement».

4.7 Le marché unique numérique

4.7.1 Le commerce électronique semble être l'une des principales victimes de la fragmentation du marché unique. La pleine exploitation du potentiel considérable du commerce en ligne transfrontalier, tant pour les fournisseurs que les consommateurs, est entravée par l'absence d'harmonisation des règles, le manque d'interopérabilité des systèmes d'information⁽¹²⁾, les problèmes non résolus concernant les droits de propriété intellectuelle, le manque de sécurité des paiements et l'incertitude qui entoure les droits des consommateurs, en particulier concernant la sécurité des produits. Si les actions proposées dans la communication s'attaquent à certains obstacles au marché unique numérique, le Comité rappelle cependant qu'il faudrait consentir des efforts bien plus considérables pour préparer le marché unique à l'ère de la connaissance, par exemple par l'adoption de règles assurant un niveau élevé et uniforme de

protection des données, par exemple dans le domaine des signatures électroniques. Dans ce contexte, le CESE réitère sa demande que la neutralité du réseau soit reconnue comme l'un des principes majeurs du marché unique numérique.

4.7.2 La résolution des problèmes relatifs au commerce électronique qui sont mentionnés dans la communication est de nature à accroître la confiance du consommateur dans le marché unique. Jusqu'à présent, il n'a toutefois guère été proposé de mesures concrètes. Le Comité presse la Commission d'élaborer un plan d'action ambitieux pour le développement du commerce électronique, dans lequel le consommateur doit occuper une place centrale. Le résultat doit être un marché en ligne à l'échelle de l'UE dans lequel les consommateurs se sentent protégés et en sécurité, en sachant comme obtenir une aide si leurs droits sont violés.

4.7.3 Un marché unique numérique efficace suppose que les consommateurs et les entreprises puissent constater par eux-mêmes que les barrières fondées sur la nationalité et la résidence sont levées. Il doit en résulter que les consommateurs aient la possibilité de commander librement depuis un autre pays de l'UE des produits numériques, tels que de la musique: ce point est particulièrement important pour donner du sens au marché unique aux yeux des nouvelles générations d'Européens.

4.8 Entrepreneurat social

4.8.1 Le CESE se réjouit des efforts de promotion de l'entrepreneuriat social, ainsi que de l'initiative de la Commission visant à établir un cadre politique en vue d'exploiter son potentiel. Ces initiatives doivent être conformes aux principes de base du marché unique, comme les règles en matière de concurrence et d'aides d'État, et prendre en compte les travaux réalisés par le CESE dans ce domaine⁽¹³⁾.

4.8.2 Le CESE a soutenu la création d'un statut de la fondation européenne mais invite la Commission à se demander si une initiative législative pour faciliter les opérations transfrontalières de fondations existantes ne serait pas une voie complémentaire à suivre, eu égard au faible recours aux précédents en la matière comme le statut de la société coopérative européenne et celui de la société européenne.

4.8.3 Il incombe à la Commission d'affirmer davantage l'engagement de l'UE en vue de renforcer la gouvernance d'entreprise, afin de poursuivre le développement de la participation des salariés et d'améliorer la transparence des informations fournies par les entreprises. Le droit des travailleurs à l'information, à la consultation et à la participation est inscrit en tant que droit fondamental dans le traité et prend différentes formes de participation; ainsi l'article 151, paragraphe 1, du TFUE prévoit «le dialogue social», tandis que l'article 153, paragraphe 1, lettre f), dispose que l'Union soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants: «la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion.» Lors de la consultation publique, il conviendra dès lors d'examiner les manières d'améliorer la transparence de l'information fournie par les entreprises en matière sociale et environnementale, ainsi

⁽¹⁰⁾ JO C 306 du 16.12.2009, p. 51.

⁽¹¹⁾ JO C 318 du 23.12.2009, p. 101.

⁽¹²⁾ JO C 318, du 29.10.2011, p. 105.

⁽¹³⁾ Voir page 1 du présent Journal officiel.

que dans le domaine des droits de l'homme. Lorsqu'une demande concrète d'avis lui parviendra, le CESE examinera de manière approfondie l'initiative pour l'entrepreneuriat social, notamment en ce qui concerne l'éventualité de maintenir la base volontaire en matière de responsabilité sociale des entreprises.

4.9 Fiscalité

4.9.1 S'agissant de la directive sur la taxation de l'énergie, le CESE souligne que le concept d'introduction d'une taxe carbone devrait compléter le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) et le plan pour l'efficacité énergétique (PEE)⁽¹⁴⁾. La taxe sur le carbone devrait apporter le soutien financier nécessaire pour accélérer les efforts de R&D portant sur les processus à faible intensité de carbone et les technologies innovantes, son produit étant affecté exclusivement à la poursuite de ces objectifs. Cette taxe doit être établie de manière à ne pas mettre en danger la croissance et ne pas soulever d'opposition politique ou publique. Son application ne doit pas accroître les taux de pauvreté énergétique.

Afin d'éviter le problème de fuites de carbone rencontré par le système d'échange de quotas d'émissions, la taxe carbone devrait être basée sur la consommation plutôt que sur la production. La Commission devrait développer une série d'orientations générales régissant cette taxe carbone. Il appartiendrait pour le reste à chacun des États membres d'en définir les modalités précises. Ils devraient être libres de percevoir cette taxe, en fonction de leurs propres structures industrielles de production manufacturée et de production d'énergie.

4.9.2 Le Comité se réjouit des mesures visant à corriger les incohérences affectant la taxation dans des domaines tels que la TVA, les taxes sur l'énergie et l'assiette de l'impôt sur les sociétés. S'il est nécessaire de veiller à sauvegarder la capacité des différents États membres à financer leurs services publics, conformément au principe de subsidiarité, il importe aussi, si l'on veut que le marché unique fonctionne plus efficacement, d'accorder une attention particulière aux difficultés auxquelles se heurtent les citoyens et les PME dans son fonctionnement quotidien en raison des disparités concernant les régimes fiscaux et leur mise en œuvre. La taxe sur les transactions financières qui est proposée doit également contribuer à réagir à certaines formes non durables de prise de risque dans ce secteur.

4.10 Cohésion sociale

4.10.1 Le CESE soutient les idées présentées par la Commission dans le cadre du levier de la cohésion sociale. Elles vont au-delà de la simple amélioration de la mise en œuvre de la directive sur le détachement des travailleurs, qui constituait la proposition initiale de la Commission dans sa communication «Vers un acte pour le marché unique». La Commission prévoit d'adopter une proposition législative visant à améliorer la mise en œuvre de la directive sur le détachement des travailleurs, qui

sera susceptible d'inclure ou d'être complétée par une clarification de l'exercice des droits sociaux fondamentaux dans le contexte des libertés économiques du marché unique. Elle ne propose donc pas un réexamen mais préconise un acte juridique supplémentaire portant sur l'amélioration de la mise en œuvre de cette directive. Il convient de clarifier les contradictions apparues lors de la mise en œuvre de cette directive et de définir convenablement le mandat des États membres pour faire appliquer leurs normes de travail et leurs systèmes de relations professionnelles, où la négociation collective sous toutes ses formes joue un rôle essentiel. Le résultat de cette clarification devrait indiquer s'il est nécessaire de réviser la directive relative aux conditions de détachement des travailleurs. Il conviendrait d'y procéder sans contrevenir ni aux règles de concurrence, ni au principe d'exclusion de toute discrimination en raison de la nationalité. Il convient de fonder tout réexamen de la législation existante ou toute proposition législative nouvelle sur une consultation avec les partenaires sociaux et sur le respect de l'équilibre entre normes du travail élevées et libertés économiques, ainsi que sur la résolution des problèmes provoqués par les marchés du travail au noir.

4.11 Environnement réglementaire des entreprises

4.11.1 La réglementation ne peut être qualifiée de barrière ou de fardeau quand elle consiste à sauvegarder les intérêts de la société, notamment les droits des consommateurs et des travailleurs. La proposition de simplification de la directive comptable, visant à réduire les charges administratives pour les entreprises, en particulier les PME, semble être une contribution appropriée à la création d'un environnement favorable aux entreprises. Toutefois, elle devrait s'inscrire dans le cadre d'une révision approfondie des contraintes réglementaires superflues que les entreprises européennes doivent supporter et qui les rendent moins compétitives sur le marché mondial.

4.11.2 Le CESE accueille favorablement et soutient les mesures proposées, telles que l'interconnexion des registres de commerce, un statut de société privée européenne conforme à certaines exigences sociétales, la mise en œuvre plus cohérente du Small Business Act par l'UE et les États membres, mais il souligne la nécessité de réduire encore davantage les charges administratives. Il attend de la Commission qu'elle propose des objectifs après 2012, date à laquelle les charges administratives devraient avoir baissé de 25 %. Le Comité observe qu'une réduction des charges inutiles est toujours souhaitable, qu'elle concerne les entreprises, les consommateurs ou les pouvoirs publics. Il convient cependant d'analyser avec soin si le but initial de la réglementation en cause ne s'en trouve pas compromis. Le Comité rappelle qu'une approche commune de l'UE peut également réduire le fardeau administratif lorsqu'elle remplace 27 approches nationales divergentes.

4.12 Marchés publics

4.12.1 Le CESE se réjouit de l'initiative consistant à élaborer une politique équilibrée en matière de marchés publics qui favorise la demande d'un développement écologiquement durable, innovant et socialement responsable. Il convient également de veiller à s'attaquer aux problèmes de la corruption et de la mauvaise utilisation des fonds publics dans le cadre de la passation des marchés dans toute l'Europe. Toutefois, les

⁽¹⁴⁾ Voir page du présent 7 Journal officiel.

marchés publics risquent de devenir trop complexes pour pouvoir être mis en œuvre de manière uniforme⁽¹⁵⁾. À tout le moins, il conviendrait d'accroître les efforts pour que les administrations publiques acquièrent les capacités nécessaires afin d'appliquer les règles des marchés publics de manière cohérente, tout en leur permettant d'intégrer dans leurs cahiers des charges les nouveaux besoins que les marchés publics doivent satisfaire. La Commission devrait également promouvoir un usage plus large du code de conduite par les pouvoirs publics afin de rendre les marchés publics plus ouverts aux PME⁽¹⁶⁾.

4.12.2 Depuis le lancement du projet du marché unique au milieu des années 1980, un débat est mené sur l'introduction dans ses règles d'une clause sociale fondamentale. Les demandes en ce sens ont été partiellement satisfaites lors du réexamen, en 2005, des règles régissant les marchés publics. Le réexamen des directives de l'UE en la matière devrait permettre de tirer pleinement parti du cadre actuel pour inclure dans les marchés publics des critères sociaux et environnementaux, que les prestataires de services de pays tiers devraient également respecter, sous réserve qu'ils soient compatibles avec les principes fondamentaux du droit de l'Union, tels qu'ils sont inscrits dans le traité de Lisbonne.

4.12.3 Il convient que l'initiative de la Commission dans le domaine des marchés publics prenne davantage en compte l'écart persistant entre les différents degrés d'ouverture des marchés publics de l'UE et des partenaires commerciaux de cette dernière. Il y a lieu d'étudier jusqu'à quel point les marchés publics de l'UE peuvent rester durablement ouverts alors que les pays tiers continuent à user de pratiques discriminatoires. Dans ce domaine, tous les acteurs, qu'il s'agisse d'États membres ou de pays tiers, se doivent de respecter les conventions de l'OIT qui ont été ratifiées, ainsi que les droits de l'homme. L'UE devrait promouvoir activement cette politique à l'échelle mondiale.

Bruxelles, le 27 octobre 2011.

5. Les clés de la réussite

5.1 Le Comité se réjouit que sa communication, la Commission reconnaisse l'importance de la société civile et sa volonté de participer au développement du marché unique. Il rappelle que son rôle est d'être un pont entre l'Europe et la société civile organisée et qu'il est donc dans une position idéale pour aider la Commission dans cette entreprise. À cet égard, il rappelle à la Commission qu'il ne suffit pas de consulter, mais qu'il y lieu également de montrer comment ces consultations et avis consultatifs ont influencé les propositions élaborées.

5.2 Le forum sur le marché unique devrait devenir une plateforme efficace pour les interactions entre, d'une part, l'UE et les administrations nationales et régionales responsables du bon fonctionnement du marché unique et, d'autre part, les principaux acteurs concernés. Le Comité soutient avec force l'idée proposée par le commissaire Barnier, d'une «semaine du marché unique», qui associerait les pouvoirs publics et les organisations de la société civile des différents États membres.

5.3 Le système d'information du marché intérieur⁽¹⁷⁾ (IMI) est le principal outil technique au service de la coopération entre les administrations nationales et a la capacité de jouer également un rôle d'interface pour les utilisateurs du marché unique.

5.4 Le déclin du soutien des citoyens à l'égard de l'intégration européenne rend nécessaire une stratégie de communication intensive et ciblée, avec notamment la mobilisation de tous les outils qui fournissent aux entreprises, aux travailleurs et aux citoyens l'aide dont ils ont besoin, comme Solvit, EURES, le réseau Entreprises Europe, les centres européens du consommateur, RAPEX, etc. La mise en place d'un guichet unique («Votre Europe») pour les entreprises et les citoyens peut être utile, mais uniquement si les informations diffusées sont complètes, pertinentes, autorisées et accessibles. Il convient d'admettre que les citoyens et les entreprises doivent également avoir la possibilité de poser leurs questions directement à une personne, plutôt que de devoir compter uniquement sur des dispositifs électroniques.

*Le président
du Comité économique et social européen*
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ Voir les avis du CESE JO C 224 du 30.8.2008, p. 32 JO C 318 du 29.10.2011, p. 99 et JO C 318 du 29.10.2011, p. 113.

⁽¹⁶⁾ «Code européen de bonnes pratiques pour faciliter l'accès des PME aux marchés publics», SEC(2008) 2193.

⁽¹⁷⁾ Pour de plus amples informations: http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index.html.

**Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions
«Développer la dimension européenne du sport»**

COM(2011) 12 final

(2012/C 24/23)

Rapporteur: **Alfredo CORREIA**

Le 18 janvier 2011, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 165 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Développer la dimension européenne du sport»

COM(2011) 12 final.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 septembre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 26 octobre 2011), le Comité économique et social européen, a adopté l'avis suivant par 79 voix pour, 2 voix contre et 8 abstentions:

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE souligne le grand intérêt qu'il porte au développement de la dimension européenne du sport et son engagement en la matière. Il est en effet essentiel d'assurer la continuité des politiques de développement du sport dans l'UE en coopération avec les États membres, dans le respect du principe de subsidiarité et dans les limites des compétences attribuées à l'Union par le traité.

1.2 Le sport contribue sans aucun doute à la promotion de la santé physique et mentale de même qu'à l'instauration de valeurs telle que la discipline et l'esprit d'équipe, qui favorisent l'intégration sociale. De plus, la pratique du sport joue un rôle fondamental dans la prévention de nombreuses maladies. Or, il existe un rapport direct entre les problèmes de santé et la faible productivité des citoyens. La pratique d'un sport améliore la qualité et l'espérance de vie de la population européenne et accroît la productivité et la compétitivité de son économie. Le CESE appelle par conséquent à promouvoir la pratique d'un sport et préconise l'intervention de l'UE dans cette perspective.

1.3 Le CESE reconnaît qu'il existe un problème de dopage dans le sport. Une concertation au niveau du l'UE et de ses États membres sur les modalités de la lutte contre cette plaie sociale s'impose, le dopage pouvant mettre en péril la santé des sportifs, surtout dans la catégorie des jeunes sportifs amateurs, de même qu'il pervertit la vérité sportive.

1.4 Salue la position de la Commission concernant la pratique et le développement du sport dans l'enseignement, comme il l'a déjà recommandé ⁽¹⁾. Le CESE rappelle l'importance de l'amélioration des complexes sportifs, vestiaires et autres infrastructures en vue de permettre une pratique du sport dans de bonnes conditions et à des coûts modérés.

1.5 Un des préoccupations particulières du CESE est la nécessité d'assurer aux sportifs un niveau d'étude élevé car l'on voit trop souvent des jeunes abandonner leurs études pour se consacrer au sport. Il faut créer les conditions permettant d'exercer et de développer une carrière sportive professionnelle sans devoir abandonner les études, conformément au principe de la double carrière. L'application de ce principe est également importante pour permettre aux sportifs en fin de carrière sportive de réintégrer le marché de l'emploi munis des qualifications nécessaires. Pour y parvenir, il faut également promouvoir la formation de ceux qui orientent les sportifs afin qu'ils soient à même de transmettre les valeurs qui conviennent à ceux qu'ils forment.

1.6 On ne peut que déplorer la violence dans le sport et il faut une action volontariste afin de l'éradiquer, tant par le biais de la mise en place d'une surveillance policière qu'au moyen d'une législation pénale appropriée. L'UE peut et doit jouer un rôle de coordination des initiatives des États membres en vue d'améliorer l'échange d'informations sur les moyens d'action les plus efficaces.

1.7 Le CESE tient à attirer une attention particulière sur les groupes moins favorisés dans le sport, comme les personnes handicapées et les personnes âgées. Ces dernières ont le droit de participer à la pratique du sport sur un pied d'égalité. Le CESE rappelle l'adhésion de l'UE à la Convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées: il est essentiel que les États membres en garantissent l'application.

1.8 Comme il l'avait déjà fait en 2008 ⁽²⁾, le CESE préconise d'être particulièrement attentif à la représentativité des femmes dans le sport et de promouvoir l'égalité de genre dans ce domaine.

1.9 Le CESE met en exergue le rôle que jouent les associations sportives à but non lucratif dans la promotion de la pratique du sport. Il est fondamental de soutenir ces structures, aussi bien avec des moyens financiers appropriés que par le truchement d'incitations au volontariat au sein de ces organisations.

⁽¹⁾ Avis du CESE sur le «Livres blanc sur le sport», JO C-151 du 17.6.2008.

⁽²⁾ Idem.

1.10 Une coopération active entre les organisations professionnelles et les organisations à but non lucratif est également nécessaire car c'est d'elle que dépend également l'évolution du sport. Le CESE estime qu'il est prioritaire de trouver des modes de financement durables afin de rendre cette coopération viable.

1.11 Le CESE se déclare particulièrement préoccupé de l'expansion du secteur des paris et des loteries illégales et irrégulières, dans lequel on peut déplorer un manque évident de réglementation et de sanctions adaptées. Il est important de souligner le poids que ce secteur des jeux et des paris gérés par l'État ou des acteurs privés sous licence peut avoir dans le financement du sport par le biais de l'investissement des recettes dans la modernisation des infrastructures sportives. Il est vital d'instaurer un dialogue entre les États membres afin de trouver les modèles qui respectent le mieux les principes de l'UE. La réglementation du marché des paris et des loteries dans le domaine du sport est également essentielle du point de vue de la vérité sportive et de la transparence dans le sport.

1.12 Le CESE est conscient des difficultés rencontrées par l'UE en matière de réglementation du marché des paris, qui devrait respecter pleinement les règles du marché intérieur et de la concurrence, sans oublier une conformité totale avec le principe de subsidiarité. Le CESE invite instamment la Commission à se pencher attentivement sur cette question de même que sur celle de la création d'un cadre d'orientation pour la réglementation de ce marché, compte tenu de ces principes et des précieuses informations que pourrait apporter la consultation en cours ⁽³⁾.

2. Observations générales

2.1 Introduction

2.1.1 Le 18 janvier 2011, la Commission européenne a présenté une communication sur le développement de la dimension européenne du sport, dans le cadre de laquelle il est procédé à un réexamen général des résultats du Livre blanc sur le sport. Le Conseil de l'Union européenne, conformément à l'article 165 du TFUE, a défini un plan d'action basé sur des groupes de travail, en vue de préciser les objectifs fixés.

2.1.2 L'importance du sport est unanimement reconnue, tant par les États membres que par toutes les parties prenantes. La plus-value qu'il représente pour la société est indéniable. Compte tenu de ses bienfaits pour la santé, l'intégration sociale et l'économie de l'UE, il est nécessaire d'assurer une coopération et d'élaborer des stratégies concertées dans ce domaine. L'UE est l'instance la plus appropriée pour guider les États membres sur la voie de l'obtention de résultats positifs en la matière.

2.1.3 L'importance que revêt la dimension européenne du sport est évidente, tant pour le financement de programmes d'action spécifiques dans le secteur que pour la création d'espaces propres de dialogue et d'échange d'informations.

2.1.4 Les jeux olympiques de 2012 qui seront organisés à Londres offrent l'occasion de développer la dimension européenne du sport à plusieurs niveaux, qu'il s'agisse des modèles organisationnels, du suivi et de la coordination ou des résultats du dialogue entre les différents intervenants.

2.2 Objectifs et contenu de la communication

2.2.1 Avec l'entrée en vigueur du nouveau traité, une nouvelle compétence a été attribuée à l'UE dans le domaine du sport. Jusqu'à présent, la dimension européenne du sport avait été développée indirectement dans le cadre de compétences qui sont conférées à l'Union dans le domaine de l'action sociale, de l'éducation et de la santé, et encore plus indirectement par le biais des principes du marché intérieur et du droit de la concurrence.

2.2.2 Malgré cette délimitation de compétences, il a toujours été admis que les États membres avaient tout intérêt à coopérer pour développer le sport. L'UE est devenue l'instance appropriée pour mettre en œuvre cette politique.

2.2.3 L'on a tenté de cerner les besoins dans le domaine du sport et d'évaluer l'importance qu'il revêt dans la dimension européenne. Les aspects les plus pertinents et susceptibles de faire l'objet d'une action au niveau de l'UE ont été inventoriés en vue de définir les volets à développer en priorité, parmi lesquels il faut distinguer les trois suivants:

- la fonction sociale du sport,
- la dimension économique du sport,
- les aspects organisationnels du sport.

À l'intérieur de ces volets, l'on a relevé les aspects les plus importants.

2.2.4 La Communication à l'examen cherche à développer et à approfondir le livre blanc, compte tenu de ce qui a été fait depuis lors et, naturellement, depuis l'entrée en vigueur du nouveau traité (et par conséquent de l'article 165 du TFUE), à exploiter les compétences attribuées à l'UE en la matière par ce dernier.

3. Observations particulières

3.1 Santé

3.1.1 Le CESE reconnaît que la pratique du sport améliore de manière générale l'état de santé physique et mentale des citoyens et a une influence directe, et positive, tant sur la productivité au travail que sur la qualité de vie, en ce qu'il contribue largement à lutter contre la sédentarité.

3.1.2 Le sport contribue à prévenir et à combattre l'obésité et diverses maladies graves, notamment les maladies cardio-vasculaires. En ce sens, c'est un plus pour l'économie puisqu'il contribue à la réduction des dépenses de santé et des prestations de sécurité sociale.

3.1.3 De même, le sport joue un rôle fondamental dans l'intégration sociale et le bien-être des personnes âgées. Il contribue non seulement à combattre les maladies mais également à promouvoir une meilleure compréhension entre les générations.

⁽³⁾ COM(2011) 12 final, page 10.

3.2 Lutte contre le dopage

3.2.1 La lutte contre le dopage est une question majeure. La protection de l'intégrité physique des sportifs et de la vérité sportive requiert une action coordonnée à tous les niveaux, non seulement entre les vingt-sept États membres et leurs organismes respectifs, mais également à l'échelle internationale. Plus cette coopération sera étroite et plus l'entente sera bonne entre tous quant aux meilleures manières d'agir, plus élevés seront les taux de réussite.

3.2.2 Cette lutte contre le dopage est particulièrement importante non seulement dans le sport professionnel mais également dans le sport amateur.

3.2.3 Une action ferme et coordonnée entre les États membres pour réglementer et contrôler la commercialisation de substances dopantes est essentielle. Aussi, le CESE soutient-il l'initiative de la Commission de proposer un projet de mandat pour les négociations relatives à l'adhésion à la Convention contre le dopage du Conseil de l'Europe.

3.3 Éducation, formation et qualification dans le domaine du sport

3.3.1 L'activité physique dans les établissements scolaires est le premier pas pour cultiver chez les plus jeunes les valeurs du sport qu'ils véhiculeront toute leur vie. Le CESE soutient sans réserve les actions visant à mettre en œuvre les bonnes pratiques sportives dans le système éducatif ainsi que l'amélioration des infrastructures nécessaires.

3.3.2 Le CESE soutient la position de la Commission européenne selon laquelle il convient de prendre également en compte l'importance de la double carrière dans l'éducation et la formation des sportifs.

3.3.3 Le CESE souscrit également aux initiatives relatives au «programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie», qu'il estime être une stratégie essentielle pour la mise en œuvre des valeurs positives du sport.

3.3.4 La qualification appropriée des formateurs et des apprenants dans le domaine du sport est un autre facteur fondamental pour bien asseoir ces valeurs. Le CESE approuve l'idée de la Commission d'inclure des certifications liées au sport dans les systèmes nationaux afin de pouvoir bénéficier d'une référence au cadre européen des certifications (CEC).

3.3.5 Le volontariat dans le sport, qui existe surtout dans des clubs sportifs locaux, revêt une importance considérable pour la société en général. Pourtant, les organisations sportives bénévoles à but non lucratif ne sont souvent pas reconnues à leur juste valeur par les pouvoirs politiques et sont actuellement confrontées à de grands défis. Le CESE souligne que l'importance du volontariat dans le sport n'est pas suffisamment prise en considération dans la communication de la Commission à l'examen. Aussi l'invite-t-il à prendre les mesures nécessaires pour promouvoir davantage la culture du volontariat dans le sport. La qualification et la formation des volontaires ainsi que la reconnaissance de leurs connaissances et compétences doivent être plus énergiquement encouragées au niveau européen. En outre, la Commission devrait accompagner ce processus et éviter toute répercussion négative indésirable pour les organisations sportives à but non lucratif lors de l'élaboration de la législation européenne.

3.4 Lutte contre la violence dans le sport

3.4.1 Le CESE accueille favorablement l'initiative de la Commission concernant des actions de formation liées à la violence dans le sport, qui touchent les spectateurs comme les agents de police.

3.4.2 L'éducation des spectateurs passe également, dès l'enfance, par les bancs de l'école. Les vertus de l'activité et de la pratique du sport et les valeurs sportives doivent primer sur l'esprit de compétition exacerbé.

3.4.3 La violence dans le sport est un phénomène grave, commun à tous les pays européens, qui est généralement associé à des sentiments racistes, xénophobes, homophobes, et autres de même nature. Les mesures à prendre doivent être orientées vers la lutte contre ces attitudes qui sont totalement à l'opposé des valeurs du sport.

3.4.4 Un suivi de l'information et la coopération entre les organisations responsables du bien-être des spectateurs doivent être assurés en permanence, surtout pour ce qui est de prévenir les infractions commises par des groupes à risques qui ont déjà été identifiés, principalement au cours d'événements sportifs internationaux.

3.5 Inclusion sociale dans et par le sport

3.5.1 Il faut créer les conditions nécessaires permettant à tous non seulement un accès aux installations sportives mais également la pratique d'un sport, y compris les personnes souffrant de handicaps et les personnes âgées. Les aides publiques seront déterminantes pour atteindre cet objectif.

3.5.2 On peut déplorer un manque de recherche s'agissant de rendre possible la pratique de tous les sports pour les personnes handicapées. Le CESE soutient l'initiative de la Commission visant à remédier à cette carence.

3.5.3 L'adhésion des États membres de l'UE à la Convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées implique l'adoption des mesures nécessaires pour se conformer à ladite convention. Le CESE invite la Commission à vérifier quelles mesures ont été prises par les États membres dans cet objectif.

3.5.4 Il y a lieu de garantir l'égalité de genre dans la pratique du sport car les femmes sont sous-représentées dans différents domaines du sport. Le CESE soutient les initiatives qui visent à faire respecter le principe d'égalité de genre et d'égalité des chances. Il souscrit dans cette logique à l'inclusion du sport dans la base de données relative aux femmes qui occupent des postes de direction.

3.5.5 Le sport peut être un moyen d'intégration et une voie de dialogue entre les différentes cultures. Il peut aussi promouvoir l'esprit de citoyenneté européenne. Ce potentiel du sport pour l'intégration des groupes défavorisés et vulnérables mérite d'être souligné. Le CESE souscrit par conséquent sans réserve à la nécessité de soutenir des programmes qui visent l'inclusion sociale à travers le sport. Les organisations non gouvernementales jouent dans ce domaine un rôle essentiel qui doit être encouragé.

3.5.6 La migration des sportifs est un phénomène en expansion. Leur intégration de même que celle de leur famille dans les États d'accueil est pour les États eux-mêmes une manière de se promouvoir au plan culturel comme social. Le CESE soutient les efforts des États membres et de la Commission pour créer des incitations législatives à l'accueil, à la fixation et à la non-discrimination de ces citoyens.

3.6 Dimension économique du sport

3.6.1 Le CESE reconnaît que le sport est un secteur de l'économie en plein essor. Il représente en effet près de 2 % du PIB global de l'UE. Le marché du sport contribue à l'emploi et à la croissance. Toutefois, si de nombreuses organisations sont devenues des entreprises, elles restent néanmoins pour la plupart des structures à but non lucratif. Il faut tisser des liens entre ces deux types d'organisations, ou les développer lorsqu'ils existent déjà, en vue de garantir leur viabilité économique à long terme.

3.6.2 Le secteur privé revêt une importance sociale dans le développement du sport, tant directement, en apportant des contributions spécifiques, que par le biais de la publicité du parrainage.

3.6.3 Le CESE marque son soutien à la création de comptes satellites du sport car il est essentiel de disposer de données fiables sur les montants générés par le sport pour pouvoir adopter les politiques les plus appropriées. Plus la coopération sera étroite et meilleure sera la gestion de l'information, plus facile sera l'adoption de politiques plus pertinentes.

3.6.4 La communication à l'examen accorde une importance considérable à la question de l'exploitation du droit de propriété dont bénéficient les organisateurs sur leurs manifestations sportives, ainsi que de leurs droits de propriété intellectuelle, ce que le CESE approuve. La vente de droits de retransmission télévisuelle ainsi que la commercialisation d'articles dérivés représentent une grande partie des revenus des structures sportives. Les droits des organisations sportives devraient par conséquent être renforcés dans la législation de l'UE et les organisateurs d'événements sportifs devraient pouvoir exiger une juste compensation pour l'utilisation sous toutes leurs formes et dans toute leur utilité économique de ces manifestations.

3.6.5 Le CESE souscrit à l'analyse juridique faite par la Commission selon laquelle la vente centralisée des droits de retransmission pourrait aller à l'encontre des règles de la concurrence. Toutefois, il est fondé de la juger conforme aux critères d'exemption visés à l'article 101, paragraphe 3, du TFUE si certaines conditions sont remplies est opportune et le CESE admet que cette cession centralisée peut apporter des avantages évidents aux structures sportives et que celles-ci doivent y procéder de manière à ce qu'elle reste en dehors du champ d'application de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE.

3.6.6 En Europe également, le secteur du commerce (et la fabrication) des articles et vêtements de sports et des produits accessoires représente plusieurs milliards d'euros. La publicité et le parrainage ont fait de ce secteur l'une des plus importantes sources de financement pour le sport. Nombre d'enquêtes effectuées à la demande d'organisations européennes ont révélé qu'au niveau mondial, la production d'articles de sport donne lieu à de nombreux abus en ce qui concerne les conditions de travail, ce

qui peut détériorer la crédibilité morale de tout le mouvement sportif. L'on attend des sportifs, du mouvement sportif et des entreprises actives dans le parrainage sportif et de leurs partenaires qu'ils exercent un contrôle fiable et transparent des chaînes de production et des conditions de travail (et qu'ils établissent des orientations éthiques fondées sur les normes internationales de l'OIT en la matière).

3.6.7 Le CESE reconnaît le poids important du marché des loteries et des paris géré par l'État ou par des opérateurs privés sous licence dans la viabilité financière de l'activité sportive. Les recettes fiscales sont considérables et servent indirectement à assurer la viabilité financière à long terme de différents segments du sport. De même, les opérateurs de paris sportifs en ligne doivent permettre, par contrat, aux organisateurs de manifestations sportives de contrôler les types de paris proposés et d'obtenir la contrepartie de l'utilisation des manifestations en tant que supports des paris sportifs en ligne.

3.6.8 La création d'une loterie sportive européenne pourrait rendre plus attractif ce segment du marché et générerait des revenus pour financer le développement des structures sportives régionales ainsi que la formation et l'éducation dans le domaine des sports.

3.6.9 Le CESE reconnaît les difficultés inhérentes à la réglementation de ce marché et rappelle à la Commission qu'en vertu des principes du marché intérieur et du droit de la concurrence, il est légalement possible de promouvoir des actions pour améliorer la transparence de ce secteur.

3.6.10 La corruption et les mafias sont liées au marché des paris clandestins. Elles tentent, parfois avec succès, de truquer les résultats, ce qui nuit à la vérité sportive, corrompt les différents acteurs et participants et pervertit les valeurs du sport. Le CESE demande à la Commission et aux États membres une harmonisation législative afin de combattre ces infractions.

3.6.11 Le CESE salue l'initiative en faveur du contrôle de l'application de la réglementation européenne en matière d'aides d'État au sport, pour en garantir le plein respect.

3.6.12 Le CESE soutient sans réserve l'idée d'apporter un soutien au titre du Fonds européen de développement régional en vue d'améliorer les infrastructures sportives, car les organisations volontaires en ont besoin pour le développement régional et rural des États membres.

3.7 L'organisation du sport

3.7.1 La clarification prévue concernant la législation européenne applicable au sport est très importante. Le CESE salue dès lors l'initiative de la Commission visant à fournir une assistance et des orientations, au cas par cas, en ce qui concerne l'application du concept de spécificité du sport.

3.7.2 Le CESE partage sans réserve avec la Commission ses préoccupations croissantes quant à la compatibilité de l'activité des acteurs du sport avec la législation de l'UE. Il est prioritaire de prendre en considération et d'étudier leurs répercussions sur les structures sportives et de formation et de veiller à une meilleure protection des athlètes.

3.7.3 L'organisation d'une conférence afin d'examiner périodiquement le développement de la dimension européenne du sport et son impact a d'ores et déjà tout le soutien du CESE, qui souhaiterait y participer activement.

3.7.4 Le CESE considère, en accord avec la proposition de la Commission, qu'il est fondamental de soutenir et de mettre en pratique un dialogue permanent des partenaires sociaux et des organisations sportives afin d'explorer et d'étudier des questions relatives à des domaines liés au sport tels que l'éducation, la formation, la protection des mineurs, la santé et la sécurité, l'emploi, les conditions de travail et la stabilité contractuelle.

Bruxelles, le 26 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: la biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel — stratégie de l'UE à l'horizon 2020»

COM(2011) 244 final

(2012/C 24/24)

Rapporteur: **Lutz RIBBE**

Le 3 mai 2011, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – stratégie de l'UE à l'horizon 2020»

COM(2011) 244 final.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 octobre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 26 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 120 voix pour, 5 voix contre et 6 abstentions.

1. Synthèse des conclusions et recommandations du Comité

1.1 Le CESE se félicite une fois encore dans le présent avis, le quatrième élaboré en l'espace de quatre ans seulement sur la politique de biodiversité, que la Commission souligne la nécessité de faire beaucoup plus pour atteindre les objectifs fixés par le Conseil européen.

1.2 Le CESE désapprouve le fait que la Commission n'analyse pas véritablement la raison pour laquelle les exigences qui sont connues depuis des années et que le Comité a toujours accueillies favorablement – telles que les 160 mesures du plan d'action en faveur de la biodiversité arrêté en 2006 – n'ont pas été satisfaites, ou ne l'ont été qu'insuffisamment. Il est d'autant plus important de rechercher les raisons pour lesquelles le vaste catalogue de mesures prévu par le plan d'action pour la biodiversité de 2006 n'a pas été mis en œuvre ou a échoué que c'est en fin de compte le seul moyen de développer de manière ciblée de nouvelles mesures et stratégies prometteuses.

1.3 La stratégie proposée aujourd'hui ne comporte aucun élément fondamentalement nouveau. La présentation d'un nouveau document de stratégie reprenant des exigences connues de longue date ne permettra pas de traiter le problème. S'agissant de la préservation de la biodiversité, ce ne sont pas les lois, les directives, les programmes, les projets pilotes, les déclarations politiques ou les documents d'orientation qui font défaut, mais bien leur mise en œuvre et des actions concertées à tous les niveaux d'action politique.

1.4 Jusqu'ici, les décideurs politiques n'ont pas trouvé la force ou la volonté de mettre en œuvre des mesures dont la nécessité est reconnue depuis des années, bien que la communication démontre une fois encore que la société et l'économie tireraient toutes deux bénéfice d'une politique cohérente dans le domaine de la biodiversité. Même les directives centrales de l'UE relatives à la protection de la nature n'ont pas été pleinement mises en œuvre par les États membres, et ce 32 et 19 ans respectivement après leur entrée en vigueur!

1.5 Le CESE reconnaît tout à fait que des succès partiels ont été obtenus en matière de préservation de la biodiversité, mais cela ne doit pas faire oublier que dans l'ensemble, la biodiversité accuse un déclin dramatique. C'est pourquoi l'UE doit s'atteler à la mission consistant à développer une stratégie orientée vers la mise en œuvre pratique.

1.6 Malheureusement, l'on ne sait toujours pas comment pallier l'absence persistante de volonté politique. En ce sens, la stratégie en faveur de la biodiversité à l'examen ne constitue pas une véritable avancée. Les débats auxquels cette communication a jusqu'ici donné lieu au sein du Conseil des ministres montrent que l'intégration de la politique en matière de biodiversité dans les autres domaines politiques est encore loin d'être effective.

1.7 Il est dès lors de la plus haute importance, s'agissant des réformes politiques imminentes (concernant par exemple les politiques menées dans les secteurs de la pêche, de l'agriculture, des transports, de l'énergie et de la cohésion), d'établir un lien étroit avec la stratégie de la biodiversité. Le CESE constate toutefois qu'il y a encore beaucoup à faire dans ce domaine. Cela vaut également pour les projets de perspectives financières concernant la période 2014-2020, qui selon le CESE ne semblent pas à même d'assurer des ressources financières suffisantes. La Commission se doit de prendre davantage au sérieux sa propre stratégie en matière de biodiversité.

1.8 Lors de l'élaboration du présent avis, des parallèles ont été établis à ce propos avec la crise de la dette et avec celle de l'euro. Si les États membres de l'UE prennent eux-mêmes aussi peu au sérieux leurs propres principes et critères, qu'il s'agisse des prescriptions en matière de protection de l'environnement ou des critères de stabilité institués par le traité de Maastricht en ce qui concerne l'Union monétaire, il ne faut pas s'étonner que a) des problèmes se posent dans ce secteur et b) les citoyens perdent toute confiance en la politique.

1.9 Il existe des besoins manifestes d'informations et de connaissances sur la diversité biologique, ses interactions complexes avec le développement et l'emploi, ainsi que sur l'identification et l'accompagnement des exemples de bonnes pratiques.

1.10 La Commission est invitée à présenter enfin la liste des subventions néfastes qu'elle avait annoncée en 2006 déjà.

2. Éléments essentiels et contexte du document de la Commission

2.1 En 2001, le Conseil européen de Göteborg a adopté la stratégie de développement durable de l'UE, qui formulait également un objectif clair pour la politique de la biodiversité, à savoir: «Protéger et remettre en état les habitats et les écosystèmes et enrayer la diminution de la biodiversité d'ici à 2010» ⁽¹⁾.

2.2 En mars 2010, les chefs d'État et de gouvernement ont été forcés de reconnaître qu'ils n'avaient pas atteint leur objectif. Ils ont donc approuvé le nouvel objectif proposé par la Commission dans sa communication «Options possibles pour l'après-2010 en ce qui concerne la perspective et les objectifs de l'Union européenne en matière de biodiversité» ⁽²⁾. Il s'agit d'un objectif à l'horizon 2020, consistant à «Enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques dans l'UE, assurer leur rétablissement dans la mesure du possible et renforcer la contribution de l'UE à la prévention de la perte de biodiversité».

2.3 Le Conseil a chargé la Commission d'élaborer un projet de nouvelle stratégie pour atteindre cet objectif; c'est ce projet qui fait l'objet de la communication à l'examen.

2.4 La Commission y souligne – en énonçant des faits connus depuis des années – la nécessité de passer enfin à l'action:

- elle considère que la perte de biodiversité est, avec le changement climatique, «la plus grave menace environnementale au niveau mondial», et fait remarquer à cet égard que les deux phénomènes sont inextricablement liés;
- le rythme actuel d'extinction des espèces est plus rapide que jamais: actuellement, des espèces disparaissent entre 100 et 1 000 fois plus vite que la normale;
- dans l'Union européenne, seulement 17 % des habitats et des espèces et 11 % des principaux écosystèmes protégés par la législation de l'UE sont dans un état favorable ⁽³⁾ ⁽⁴⁾;
- les quelques bénéfices des mesures introduites depuis 2001 «ont été dépassés par les pressions permanentes et de plus en plus fortes qui s'exercent sur la biodiversité européenne: Le changement d'utilisation des terres, la surexploitation de la biodiversité et de ses composantes, la diffusion des espèces allogènes envahissantes, la pollution et le changement climatique sont demeurés constants ou ont augmenté»;

⁽¹⁾ COM(2001) 264 final du 15.4.2001, p. 14.

⁽²⁾ COM(2010) 4 final.

⁽³⁾ <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline/>.

⁽⁴⁾ Aucune indication n'est disponible quant aux habitats et espèces non protégés par la loi, bien que ceux-ci soient bien sûr tout aussi importants pour la biodiversité.

— en outre, le fait que les décisions prises ne tiennent pas compte de sa valeur économique pèse aussi lourdement sur la biodiversité.

2.5 La communication accorde aux aspects économiques de la perte de biodiversité davantage d'attention que ce n'était le cas auparavant dans les documents de l'UE, ce qui se traduit entre autres par l'utilisation de plus en plus fréquente de la notion de «services écosystémiques». La Commission fait à nouveau référence à l'étude TEEB ⁽⁵⁾ et fait remarquer, à titre d'exemple, que la valeur économique de la pollinisation entomophile dans l'UE est estimée à 15 milliards d'euros par an. Elle en déduit que «le déclin constant des populations d'abeilles et d'autres pollinisateurs pourrait avoir des conséquences pour les agriculteurs [...] européens».

2.6 La troisième partie de la communication est consacrée au cadre d'action pour la prochaine décennie, qui comporte six objectifs spécifiques:

- Objectif 1: Mettre pleinement en œuvre les directives «Oiseaux» et «Habitats»;
- Objectif 2: Préserver et rétablir les écosystèmes et leurs services;
- Objectif 3: Renforcer la contribution de l'agriculture et de la foresterie au maintien et à l'amélioration de la biodiversité;
- Objectif 4: Garantir l'utilisation durable des ressources de pêche;
- Objectif 5: Lutter contre les espèces allogènes envahissantes;
- Objectif 6: Contribuer à enrayer la perte de biodiversité au niveau mondial.

2.7 Chaque objectif se subdivise en une série d'actions destinées à répondre au défi spécifique ciblé par l'objectif. Au total, 37 mesures sont détaillées.

2.8 La communication évoque à plusieurs reprises la nécessité de mieux intégrer la politique de la biodiversité dans d'autres politiques de l'UE (par exemple la politique agricole ou celle de la pêche).

2.9 Deux besoins de financement apparaissent comme prioritaires: le premier concerne l'achèvement du réseau Natura 2000, le second le respect des engagements pris au niveau mondial ⁽⁶⁾.

2.10 La Commission fait en outre remarquer que «la réforme des subventions néfastes [...] aura également des retombées positives sur la biodiversité».

⁽⁵⁾ «The Economics of Ecosystems and Biodiversity» (TEEB) («L'aspect économique des écosystèmes et de la biodiversité»), voir: <http://teebweb.org>.

⁽⁶⁾ Cf. la dixième conférence des parties à Nagoya en 2010.

3. Observations générales

3.1 Le CESE a déjà pris position sur la politique de la biodiversité en février 2007, en juillet 2009 et en septembre 2010.

3.2 Le CESE constate que les domaines, les objectifs et les mesures cités dans l'actuel projet de stratégie étaient déjà des éléments centraux du plan d'action de 2006.

3.3 La stratégie proposée aujourd'hui ne comporte aucun élément fondamentalement nouveau, mais montre une fois encore quelles sont les approches absolument indispensables et quelles sont les plus urgentes et les plus prometteuses. Cette stratégie représente dans une large mesure un «copier-coller» de faits, d'exigences et de mesures qui n'ont rien de nouveau et dont nous avons depuis longtemps connaissance. En d'autres termes, tout cela est bien connu. Plutôt que de se pencher sur la question de savoir ce qu'il faut faire, il convient désormais de se demander pourquoi cela n'est pas fait et comment il est possible de mettre en œuvre une action ciblée. Or jusqu'ici, la stratégie ne répond pas à cette question cruciale.

3.4 C'est pourquoi le document de la Commission est jugé insatisfaisant. Le CESE demande en conséquence que la stratégie 2020 en faveur de la biodiversité soit davantage tournée vers sa mise en œuvre pratique.

3.5 Le CESE souhaite rappeler les conclusions auxquelles il était déjà parvenu en 2007:

- La conservation de la biodiversité est une tâche nécessaire et essentielle qui ne représente pas seulement un engagement éthique et moral. Il existe aussi des raisons économiques qui justifient une action plus rapide et plus efficace.
- En Europe, la disparition des espèces est le résultat de millions de décisions réfléchies qui ont été prises au cours des dernières décennies, quasiment toutes dans le cadre de la législation existante.
- La diminution de la biodiversité se poursuit. La volonté politique de faire appliquer pour de bon des mesures jugées nécessaires depuis longtemps déjà a jusqu'ici fait défaut.
- La Commission définit très bien les raisons à l'origine de cette situation, à savoir «la mauvaise gouvernance et l'incapacité des économies traditionnelles à reconnaître la valeur économique du capital naturel et des services écosystémiques».
- Ces éléments, conjugués au fait que les arguments éthiques et moraux en faveur de la conservation de la biodiversité ne font pas véritablement pencher la balance lorsqu'il s'agit de procéder à des arbitrages politiques ou en matière d'aménagement du territoire, ont contribué à l'aggravation actuelle de la situation.
- Le CESE s'est félicité de la présentation du plan d'action de 2006 et a reconnu l'utilité des 160 (!) mesures qui y sont énumérées. La plupart de ces mesures n'étaient aucunement nouvelles à l'époque déjà, mais étaient à l'ordre du jour depuis des années. Le CESE déplore que la communication de la Commission et le plan d'action n'abordent pour ainsi dire pas la question stratégique formulée dans son avis exploratoire du 18 mai 2006 ⁽⁷⁾, consistant à se demander

pourquoi un tel abîme sépare les ambitions, les déclarations d'intention et la réalité en matière de conservation de la biodiversité.

- Le CESE adhère au concept de coresponsabilité de l'UE au niveau mondial.

3.6 Ces affirmations essentielles contenues dans l'avis adopté par l'assemblée plénière en 2007 sont tout autant d'actualité aujourd'hui qu'à l'époque. Le CESE déplore au plus haut point qu'aucun changement véritablement décisif ne se soit produit ces dernières années.

3.7 La communication de la Commission à l'examen ne s'efforce pas non plus de rechercher les raisons pour lesquelles le vaste catalogue de mesures prévu par le programme d'action pour la biodiversité de 2006 n'a pas été mis en œuvre ou a échoué. Une analyse approfondie de cet échec est d'autant plus nécessaire que c'est en fin de compte le seul moyen de développer de manière ciblée de nouvelles mesures et stratégies prometteuses. Ce n'est pas en présentant un nouveau document de stratégie reprenant des exigences connues de longue date que l'on pourra traiter le problème.

3.8 Bien que la Commission tente depuis des années d'avancer davantage d'arguments économiques en faveur du maintien de la biodiversité, les résultats sont dérisoires. D'un côté, le CESE, qui a un jour qualifié la politique de la biodiversité d'«économie à long terme», «raison pour laquelle il y aurait lieu aussi que les ministres de l'économie et des finances se préoccupent enfin de la question» ⁽⁸⁾, salue la tentative qui est faite de montrer les incidences économiques de l'absence d'une politique de la biodiversité. Mais la politique de la biodiversité reste jusqu'à présent insuffisamment intégrée dans les politiques économique et financière de l'UE. La nouvelle stratégie devrait répondre à la question de savoir comment remédier à cette lacune.

3.9 D'autre part, le CESE tient à attirer l'attention sur l'un des dangers que comporte la marchandisation croissante, à savoir que la protection de la biodiversité risque de se concentrer particulièrement, à l'avenir, sur les domaines qui sont ou semblent être économiquement rentables à court terme. La Commission devrait en conséquence se demander quelle attitude adopter vis-à-vis des espèces et des habitats dont on ne peut pas calculer directement la valeur économique. Il pourrait être difficile d'évaluer en euros et en centimes d'euros la valeur par exemple de gros mammifères comme le loup, l'ours ou le lynx; cela vaut également pour la grenouille rouille, la sauterelle, la cigogne blanche et des milliers d'autres espèces. Parallèlement, des espèces dont on ne saurait trop estimer la «performance», y compris d'un point de vue économique, sont totalement exclues du débat politique: où existe-t-il des programmes de protection des bactéries, des champignons ou des vers de terre, c'est-à-dire des décomposeurs sans lesquels la décomposition des substances organiques ne serait pas possible?

3.10 La stratégie se concentre fortement sur l'agriculture, la foresterie et la politique de la pêche. D'une part, cela est justifié parce que a) ces politiques ont une incidence sur la biodiversité et b) il s'agit de secteurs d'activité requérant d'importantes superficies et susceptibles d'être influencés par l'UE. D'autre part, d'autres secteurs néfastes à la biodiversité, comme les transports et l'urbanisation, sont négligés.

⁽⁷⁾ JO C 195 du 18.8.2006, p. 96.

⁽⁸⁾ JO C 48 du 15.2.2011, p. 150, paragraphe 1.6.

3.11 Ainsi, lorsque la Commission fait remarquer, dans le projet de stratégie, que «la réforme des subventions néfastes [...] aura également des retombées positives sur la biodiversité», elle a certainement raison. Il faudrait cependant qu'elle dresse enfin la liste de ces subventions néfastes. Elle s'y est engagée en 2006, mais n'a à ce jour toujours pas honoré sa promesse.

3.12 Le CESE accueille favorablement l'annonce de la Commission selon laquelle elle examinera désormais tous les postes de dépenses sous l'angle de leur compatibilité avec la biodiversité et veillera, grâce à une initiative visant à éviter toute perte nette de biodiversité («no-net-loss»), à ce que celle-ci n'ait pas à subir de nouvelles atteintes.

4. Observations relatives aux différents objectifs

4.1 En passant en revue les six objectifs et certaines des actions proposés, le CESE souhaite démontrer pourquoi il juge la nouvelle stratégie présentée en faveur de la biodiversité peu ambitieuse d'un point de vue technique. La raison de la grande frilosité dont la Commission fait preuve dans la formulation des mesures pourrait être plutôt de nature politique. Les négociations très ardues auxquelles a donné lieu la définition des mesures au sein du Conseil Environnement témoignent de la prise en compte toujours insuffisante de la biodiversité dans les autres domaines politiques.

4.2 Objectif 1

4.2.1 La directive «Oiseaux» de 1979 ainsi que la directive «Habitats» de 1992 sont des instruments essentiels pour la protection de la nature en Europe. Si elles ne sont pas pleinement mises en œuvre, la protection de la nature est vouée à l'échec en Europe. Le fait que l'**objectif 1** de la nouvelle stratégie en faveur de la biodiversité s'intitule: «**Mettre pleinement en œuvre les directives "Oiseaux" et "Habitats"**» peut en tout état de cause être perçu comme un signal extrêmement négatif. Le principal problème de la politique en matière de biodiversité menée en Europe réside aux yeux du CESE dans le fait que ces directives n'ont toujours pas été pleinement mises en œuvre, même après 32 et 19 ans respectivement. Cela prouve de manière éclatante que dans le domaine de la préservation de la biodiversité, c'est la volonté politique qui fait défaut et non pas les bases juridiques ou les stratégies. La Cour européenne de justice se doit sans aucun doute d'intervenir elle aussi dans ce contexte, car même de bonnes stratégies ne sauraient compenser l'absence apparente de volonté politique.

4.2.2 La déception du CESE concernant les attermoissements observés dans la mise en œuvre de ces directives est d'autant plus grande que la plupart des mesures pratiques appliquées avec succès leur étaient directement ou indirectement liées. La question est régulièrement posée au niveau politique de savoir si ces directives et leurs objectifs sont encore «d'actualité». À cette question le CESE répond par un «oui» clair et sans ambiguïté, car sans une mise en œuvre rapide et complète des directives existantes, les nouveaux objectifs ne pourront selon lui pas être atteints.

4.2.3 Lors de l'élaboration du présent avis, des parallèles ont été établis à ce propos avec la crise de la dette et avec celle de l'euro. Si les États membres de l'UE prennent eux-mêmes aussi peu au sérieux leurs propres principes et critères, qu'il s'agisse des prescriptions en matière de protection de l'environnement ou des critères de stabilité institués par le traité de Maastricht en ce qui concerne l'Union monétaire, il ne faut pas s'étonner que a) des problèmes se posent dans ce secteur et b) les citoyens perdent toute confiance en la politique.

4.2.4 Parmi les actions prévues pour atteindre cet objectif, celle visant à «assurer un financement adéquat des sites Natura 2000» est décrite comme prioritaire. Le CESE partage ce point de vue, mais ne décèle rien dans le projet de perspectives financières 2014-2020 qui puisse laisser présager que les améliorations fondamentalement nécessaires seront réalisées pendant la nouvelle période de financement. L'octroi d'une prime pour la gestion – par les agriculteurs par exemple – de zones Natura 2000 constituerait un signal positif, malheureusement la réforme de la PAC ne prévoit rien de tel.

4.2.5 Seulement 17 % des habitats et des espèces et 11 % des principaux écosystèmes protégés par la législation de l'UE sont dans un état favorable. Le CESE demande à la Commission d'indiquer si l'objectif visant à faire en sorte que, d'ici à 2020, «100 % des évaluations supplémentaires d'habitats et 50 % des évaluations supplémentaires d'espèce [...], indiquent une amélioration de l'état de conservation», suffira à mettre effectivement un terme au déclin de la biodiversité. Cette formulation laisse entendre que la Commission serait satisfaite si en 2020, 34 % des habitats et des espèces protégés par la législation étaient dans un état favorable (ce qui signifie que deux tiers se trouveraient dans un état non satisfaisant).

4.3 Objectif 2

4.3.1 L'**objectif 2** vise à «**préserver et rétablir les écosystèmes et leurs services**», promesse que les chefs d'État et de gouvernement avaient déjà faite en 2001. Ces améliorations doivent être apportées d'ici à 2020 grâce notamment à la mise en place d'une infrastructure verte et au rétablissement d'au moins 15 % des écosystèmes dégradés⁽⁹⁾.

4.3.2 Le CESE souligne que les conflits liés à l'utilisation des terres ont atteint un niveau extrêmement préoccupant au cours des dernières décennies, et ce dans tous les domaines (par exemple agriculture et foresterie, production d'énergie, transports, urbanisme). Dans le contexte actuel, le rétablissement des écosystèmes dégradés ne fera qu'exacerber les conflits relatifs à l'utilisation des terres, la protection de l'environnement étant perçue par les utilisateurs des sols comme une activité concurrente supplémentaire. Le CESE appelle de ses vœux des propositions concernant la résolution de ces conflits dans la stratégie de mise en œuvre annoncée pour 2012.

4.4 Objectif 3

4.4.1 L'**objectif 3**, «**Renforcer la contribution de l'agriculture et de la foresterie au maintien et à l'amélioration de la biodiversité**», fait lui aussi partie depuis des années des points toujours en discussion. Le CESE a souligné à maintes reprises qu'il existe chez les agriculteurs et les sylviculteurs une attitude hautement favorable à la protection de la nature et des biotopes. De nombreux projets pilotes montrent que des résultats positifs peuvent être obtenus grâce à un travail en partenariat.

4.4.2 Les agriculteurs sont disposés à relever le défi que leur impose la société en leur assignant un «rôle multifonctionnel» au lieu d'une simple fonction productive. Mais cela suppose pour eux qu'ils s'acquittent de tâches qui commencent par leur coûter de l'argent sans rien leur rapporter, parce que les prix à la production n'incluent pas les prestations supplémentaires attendues de la part de l'agriculture.

⁽⁹⁾ Cet objectif est analogue à l'objectif correspondant de la Convention sur la diversité biologique (CBD).

4.4.3 La politique agricole commune doit donc être adaptée en conséquence afin de résoudre ce dilemme. Le Comité renvoie à ses précédents avis en la matière et suivra de très près la réforme imminente de la PAC sous cet angle également.

4.4.4 En outre, il convient de vérifier également les approches en matière de financement en dehors du budget agricole de l'UE, afin de garantir l'indispensable effet incitatif.

4.5 Objectif 4

4.5.1 L'**objectif 4, «Garantir l'utilisation durable des ressources de pêche»**, concerne directement la politique de la pêche de l'UE. Les intérêts de la pêche commerciale et ceux de la protection de la biodiversité restent diamétralement opposés. Il n'est donc guère étonnant que les objectifs formulés pour la pêche (par exemple, l'action 13 – «*Améliorer la gestion des stocks soumis à la pêche*») restent très généraux et ne renferment presque pas d'éléments quantifiables en ce qui concerne la protection de la nature. Le CESE se félicite de l'objectif consistant à maintenir (ou à ramener) à compter de 2015 (et non pas seulement de 2020) les stocks halieutiques à des niveaux «*permettant un rendement maximal durable*», mais force est de reconnaître que cet objectif relève plus de la gestion de la pêche que de la politique de protection de la nature. Cependant, les débats au Conseil ont montré que même ces formulations assez peu contraignantes suscitent des levées de boucliers. Pour le CESE, cela montre que la politique de la biodiversité doit toujours céder la place à des méthodes de production reconnues de longue date comme non durables. Il suivra de près la suite des négociations sur la réforme de la politique de la pêche.

4.6 Objectifs 5 et 6

4.6.1 S'agissant de l'**objectif 5, «Lutter contre les espèces allochènes envahissantes»**, le CESE a déjà émis un avis en la matière⁽¹⁰⁾. Ce problème n'est pas nouveau, mais il attend toujours une réponse, de même que l'**objectif 6, «Contribuer à enrayer la perte de biodiversité au niveau mondial»**. Concernant ce dernier objectif, le Comité constate que bon nombre des annonces et des promesses faites à propos de la préservation de la biodiversité au niveau mondial ne sont manifestement pas tenues. Le projet du «parc national Yasuni» en Équateur en est une illustration: la communauté internationale souhaitait apporter des contributions financières afin que l'on renonce à réaliser un projet d'extraction de pétrole sur ce site. Mais les ressources allouées n'ayant pas été conformes aux engagements pris, ce site doit maintenant faire l'objet d'une exploitation pétrolière, au détriment de la forêt tropicale.

4.6.2 Le CESE invite la Commission, le Conseil et le Parlement européen à indiquer le budget qui sera affecté au cours de la prochaine période de financement 2014-2020 à la «politique mondiale en matière de biodiversité», car cela ne ressort pas des documents publiés jusqu'ici. À ce jour, l'UE et les États membres ont consacré moins de 0,004 % de leurs ressources économiques à des mesures globales en faveur du renforcement et de la conservation de la biodiversité. Cela ne suffira pas pour résoudre des problèmes qui ont plutôt tendance à s'aggraver actuellement en raison de la concurrence qui s'exerce à l'échelon planétaire en matière d'utilisation des sols.

Bruxelles, le 26 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ JO C 306 du 16.12.2009, p. 42.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 302/2009 relatif à un plan pluriannuel de reconstitution des stocks de thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée»

COM(2011) 330 final — 2011/0144 (COD)

(2012/C 24/25)

Rapporteur: **M. Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Le 24 juin et le 18 juillet 2011, respectivement, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 302/2009 relatif à un plan pluriannuel de reconstitution des stocks de thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée»

COM(2011) 330 final — 2011/0144 (COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 octobre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 26 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 129 voix pour, 1 voix contre et 8 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le CESE approuve les propositions de la Commission européenne et salue les efforts qui sont actuellement déployés, par les États membres comme par les pêcheurs, pour réaliser l'ambitieux plan de reconstitution des stocks de thon rouge de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA), qui est en train de porter ses fruits mais dont la mise en œuvre induit, sur le plan socioéconomique, d'importantes conséquences qu'il convient de prendre en compte.

1.2 Afin de garantir qu'il soit possible d'observer la reconstitution des stocks et adopter de meilleures mesures de gestion à l'avenir, le CESE invite les États membres et la Commission à poursuivre leur soutien à la recherche scientifique appliquée.

2. Introduction

2.1 La proposition de règlement que la Commission soumet au Comité constitue une modification du règlement (CE) n° 302/2009 établissant un plan pluriannuel de reconstitution des stocks de thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée.

2.2 Adopté le 6 avril 2009, par suite de la recommandation 08-05 que la CICTA a élaborée lors de sa seizième réunion spéciale, tenue en novembre 2008, le règlement (CE) n° 302/2009 a abrogé le règlement (CE) n° 1559/2007 du Conseil du 17 décembre 2007, qui avait établi pour la première fois un plan pluriannuel de reconstitution des stocks de thon rouge dans l'Atlantique Est et en Méditerranée.

2.3 Lors de sa réunion annuelle de 2010, la CICTA a adopté une recommandation modifiant le plan de reconstitution pluriannuel qui existait à cette date pour la reconstitution des stocks de thon rouge dans l'Atlantique Est et en Méditerranée.

2.4 Cette recommandation de 2010 prévoit une réduction supplémentaire du total admissible des captures (TAC) et accentue les mesures visant à réduire la capacité de pêche et renforcer les mesures de contrôle, notamment en ce qui concerne le transfert et les opérations de mise en cage.

2.5 Ces mesures ont pour objectif de garantir l'efficacité du plan et de parvenir en 2022, avec une probabilité supérieure ou égale à 60 %, à une biomasse correspondant à la production maximale équilibrée (PME).

2.6 Les recommandations de la CICTA ont force contraignante pour toutes les parties contractantes (PC) qui ne s'y sont pas opposées. Étant partie contractante à la CICTA depuis 1997, l'Union européenne est tenue d'appliquer cette recommandation, à l'encontre de laquelle elle n'a pas soulevé d'objection.

2.7 En conséquence, la proposition de règlement à l'examen a pour objet d'incorporer la recommandation de la CICTA susmentionnée dans le corpus juridique de l'Union.

3. Modifications

3.1 Une première modification concerne l'objectif du plan de reconstitution des stocks, qui doit atteindre une biomasse correspondant à la production maximale équilibrée avec une probabilité supérieure à 60 % au lieu de 50 %.

3.2 Quelques changements ont été introduits dans les définitions: ils ont consisté notamment à développer celles du «navire auxiliaire» et des «activités de transfert», à nuancer celle de l'«élevage» et à ajouter celle d'«État membre responsable».

3.3 Au chapitre II du règlement, consacré aux «possibilités de pêche», est instaurée une obligation aux termes de laquelle les États membres doivent transmettre annuellement, pour le 15 septembre au plus tard, un plan de pêche annuel provisoire pour l'année suivante.

3.4 S'agissant des mesures de capacité, qui font l'objet du chapitre III, la proposition de règlement recommande un calendrier qui, sur la période de 2010 à 2013, ajuste les capacités de chacun des États membres de telle manière que la dernière année, tous aient éliminé à 100 % la différence entre leur capacité de pêche et leur capacité de pêche proportionnée à leur quota, tant pour les navires de pêche que pour les madragues.

3.5 Au chapitre IV du règlement, consacré aux «mesures techniques», la période d'interdiction de la pêche pour les navires qui la pratiquent à la senne coulissante est augmentée d'un mois et s'étend à présent du 15 juin au 15 mai de l'année suivante.

3.6 Pour ce qui est du chapitre V, sur les «mesures de contrôle», les modifications concernent en particulier les points suivants:

3.6.1 La Commission n'acceptera pas les inclusions rétroactives de navires de pêche ou de capture dans les listes que chaque État membre doit lui soumettre quarante-cinq jours avant le début de la campagne de pêche.

3.6.2 Outre les informations stipulées dans le règlement de l'UE concernant le contrôle des règles de la politique commune de la pêche, les capitaines de navires de capture battant pavillon d'un État membre sont tenus d'inscrire dans leur journal de bord les informations reprises dans l'annexe II de la proposition de règlement pour un contrôle strict de la pêche au thon rouge.

3.6.3 Les opérations conjointes de pêche avec d'autres parties contractantes à la convention sont totalement interdites.

3.6.4 L'article du règlement n° 302/2009 qui se rapporte aux «opérations de transfert» est totalement remplacé par un nouveau texte, qui propose un système plus efficace et plus clair pour assurer leur contrôle.

3.6.5 De même, l'article relatif aux «opérations de mise en cage» a, de même, été intégralement relibellé.

3.6.6 La proposition de règlement complète l'article portant sur le «système de surveillance des navires» (VMS) en prévoyant que l'obligation imposée aux navires de pêche inscrits au registre de la CICTA des navires de capture de thon rouge de lui transmettre leurs données VMS prendra cours au moins quinze jours avant l'ouverture de la campagne de pêche et expirera, au plus tôt, quinze jours après sa fermeture. Par ailleurs, cette transmission ne peut être interrompue lorsque les navires restent au port.

3.6.7 L'article «Enregistrement et notification des activités des madragues» est modifié de telle manière qu'il prescrit de notifier

à la fin de chaque opération de pêche non plus seulement les captures qui y sont effectuées mais également la quantité estimée de thon qui y reste.

3.6.8 En outre, le «programme d'inspection commune internationale de la CICTA» est élargi, étant donné que dès lors que plus de 15 navires de pêche d'un État membre sont engagés dans des activités de pêche au thon rouge dans la zone de la convention CICTA, obligation lui sera faite de disposer, pendant cette période, d'un navire d'inspection dans la zone de la convention ou de coopérer avec un autre État membre ou une autre partie contractante à la convention afin d'exploiter conjointement un tel navire.

3.6.9 La modification de l'article 30, portant sur le «programme national d'observateurs», consiste à augmenter la couverture assurée par les observateurs de chacun des États membres, de manière à ce qu'elle s'étende:

- à 100 % des navires de capture à senne coulissante d'une longueur inférieure ou égale à 24 mètres actifs en 2011,
- à 100 % des navires de capture à senne coulissante d'une longueur inférieure ou égale à 20 mètres actifs en 2012,
- à 100 % des remorqueurs.

3.6.10 Dans le «programme d'observation régional de la CICTA», le paragraphe 1 est remplacé par un autre, qui précise que chaque État membre assure la présence d'un observateur de la CICTA à bord:

- de tous les navires à senne coulissante de plus de 24 mètres pendant la campagne de pêche 2011,
- de tous les navires à senne coulissante de plus de 20 mètres pendant la campagne de pêche 2012,
- de tous les navires à senne coulissante, quelle que soit leur longueur, pendant toute la campagne de pêche à partir de 2013.

3.6.10.1 Les navires à senne coulissante susmentionnés qui n'ont pas un observateur régional à leur bord ne seront autorisés ni à pratiquer la pêche du thon rouge ni à exploiter cette pêcherie.

3.6.11 L'accès aux enregistrements vidéo», régi par l'article 32, est totalement modifié. L'adjonction d'un nouveau point oblige les États membres à adopter les mesures nécessaires pour éviter tout remplacement, édition ou manipulation de l'enregistrement vidéo original.

3.6.12 Il est ajouté un article 33 bis, intitulé «transmission du plan d'inspection de l'Union à la CICTA» et fixant le 15 septembre comme dernier délai pour que les États membres envoient à la Commission leurs plans d'inspection pour l'année suivante. Celle-ci transmet le plan d'inspection de l'Union au secrétariat de la CICTA pour qu'il lui donne son approbation.

3.6.13 Le paragraphe 1 de l'article 34, sur les «mesures de marché» est remplacé par un nouveau libellé qui, en plus d'interdire le commerce intérieur, le débarquement, les importations, les exportations, le transfert en cage aux fins de l'engraissement ou de l'élevage, les réexportations et le transbordement de thons rouges qui ne sont pas accompagnés des documents exacts, complets et validés exigés par le règlement concerné, étend ces mêmes dispositions d'interdiction à toutes ces opérations lorsqu'elles s'effectuent également en l'absence de ceux requis par le règlement (UE) n° 640/2010 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 établissant un programme de documentation des captures de thon rouge (*Thunnus thynnus*).

3.6.14 Enfin, la proposition de règlement prévoit, dans le chapitre V sur les «mesures de contrôle», le remplacement et la modification des annexes en fonction de toutes les mesures modifiées.

4. Observations générales

4.1 Le CESE apprécie et approuve toutes les mesures, de nature technique et de contrôle, qui ont été modifiées ou introduites à neuf dans le règlement, car il estime qu'elles sont le fruit de l'expérience acquise et concourront toutes à la reconstitution des populations de thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée, l'objectif étant de parvenir en 2022, avec une probabilité d'au moins 60 %, à une biomasse correspondant à la production maximale équilibrée (PME).

4.2 Le Comité encourage de même la Commission à appliquer ce règlement avec un maximum de rigueur à l'ensemble des États membres et parties contractantes à la convention de la

CICTA qui, dans la zone couverte par celle-ci, effectuent des activités de pêche ou d'élevage et d'engraissement du thon rouge.

4.3 Le CESE salue les efforts que la Commission européenne, les États membres et les pêcheurs s'attellent à déployer pour adapter la flotte au potentiel halieutique disponible et réaliser le plan, exigeant, de reconstitution des stocks, avec toutes les répercussions sociales et économiques qui en découlent et qu'il convient de prendre en compte.

4.4 Le Comité relève, avec satisfaction, que les sacrifices accomplis sont en train de produire des résultats et que les scientifiques et les pêcheurs concernés peuvent, les uns comme les autres, constater que les populations de thon rouge se reconstituent.

4.5 Le Comité presse les États membres et la Commission de continuer à accorder leur soutien aux instituts scientifiques nationaux, afin qu'ils puissent effectuer les meilleures évaluations possibles des effectifs du thon rouge et des effets du plan visant à leur reconstitution. Dans cette approche, il se félicite de la création de l'observatoire scientifique constitué conjointement par les administrations, les scientifiques et les opérateurs de madragues, tout comme des initiatives privées que des entreprises et des hommes de science ont développées pour contribuer à mieux connaître l'espèce.

4.6 S'agissant des périodes d'interdiction de pêche pour la flotte de pêche à la senne, le CESE estime qu'il conviendrait d'analyser en profondeur les propositions de modification des périodes actuelles de fermeture, qui ont été formulées par les scientifiques afin que cette activité gagne en durabilité, sur le plan socio-économique comme sur celui de l'environnement.

Bruxelles, le 26 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les aliments destinés aux nourrissons et aux enfants en bas âge ainsi que les aliments destinés à des fins médicales spéciales»

COM(2011) 353 final — 2011/0156 (COD)

(2012/C 24/26)

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

Le 5 juillet 2011, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les aliments destinés aux nourrissons et aux enfants en bas âge ainsi que les aliments destinés à des fins médicales spéciales»

COM(2011) 353 final — 2011/0156 (COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 octobre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 26 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 141 voix pour et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité félicite la Commission pour l'examen complet qu'elle a effectué de la législation en vigueur dans le domaine des denrées alimentaires et reconnaît qu'il est difficile de faire une distinction claire entre les aliments destinés à la consommation courante et les aliments destinés à des groupes spécifiques. Ce manque de clarté complique l'interprétation, l'application et le respect de l'actuelle législation, en particulier pour les États membres et la société civile.

1.2 La Commission a mené une évaluation d'impact approfondie et des consultations s'y rapportant afin de poursuivre ses objectifs de cohérence, de simplification et d'harmonisation du marché intérieur. L'analyse d'impact a notamment noté des problèmes tels que les contraintes administratives, les modifications de la composition et de l'étiquetage, l'innovation, la compétitivité, le prix, la protection et l'information des consommateurs, les possibles retombées sur le plan de l'emploi et des petites entreprises et le bien-être social.

1.3 Il est essentiel que l'actuelle définition des «aliments destinés à des fins médicales spéciales» soit conservée pour permettre d'opérer la distinction avec les aliments de consommation générale et de faire en sorte que soient inclus dans leur composition des ingrédients essentiels tels que les acides aminés ou les oligopeptides.

1.4 En outre, le CESE estime qu'il y a lieu d'inclure, dans la catégorie des aliments complets ayant une composition en éléments nutritifs normale, les formules pour prématurés, lesquels sont un public extrêmement vulnérable dont l'état de santé est souvent précaire.

1.5 L'application actuelle de la législation cadre, comme le reconnaît la Commission, donne lieu à une distorsion des

échanges dans le marché intérieur, du fait de divergences dans l'interprétation et la mise en application dans les États membres. Il est espéré que le nouveau règlement proposé corrigera cette distorsion, sans engendrer des effets négatifs pour l'emploi ou les PME de ce secteur, et permettra une innovation constante.

1.6 Tous les produits destinés à la consommation humaine sont actuellement protégés par la législation de l'UE sur la sécurité alimentaire, l'étiquetage et les allégations, avec le soutien de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESAI). La nouvelle proposition appuiera l'harmonisation des réglementations de l'UE dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la protection des consommateurs et éliminera tout double emploi et toute ambiguïté. Le principe de subsidiarité sera respecté en permettant aux États membres d'appliquer les réglementations nationales lorsque l'intérêt de la protection de la santé publique le justifie.

1.7 Le CESE demande instamment à la Commission de réexaminer les aliments de croissance conçus pour les nourrissons de 12 à 36 mois dans le cadre de minutieuses évaluations scientifiques. Les conclusions scientifiques qui existent aujourd'hui se contredisent, et les citoyens ont besoin d'orientations et d'informations claires.

1.8 Le CESE demande de conserver, dans la nouvelle législation, l'actuelle disposition juridique (article 8.2 de la directive 2009/39/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 mai 2009, relative aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière) qui permet la diffusion d'informations sur les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière et sur leur usage approprié aux professionnels de la santé, afin que ces derniers puissent apporter aux consommateurs et aux patients des informations et recommandations adéquates.

1.9 Le CESE invite la Commission à garantir qu'il n'y ait pas de distorsions dans le domaine des aliments destinés aux sportifs dont le marché européen de détail représente environ 2 357 millions d'euros et une croissance annuelle de 7 %. Dans le cadre plus large de la sécurité alimentaire et de l'étiquetage, le CESE demande aussi instamment à la Commission d'envisager l'introduction, dans la future législation, de messages d'avertissement pour les denrées alimentaires dont les profils nutritionnels (en particulier dans le cas d'aliments destinés aux sportifs et d'aliments amincissants/de régime) pourraient avoir un effet néfaste lorsqu'ils sont pris sur une longue période ou en quantités non recommandées.

1.10 Le CESE reconnaît qu'en raison de la diversité économique, sociale et culturelle qui existe actuellement en Europe, il n'est pas toujours possible pour tous les groupes de population de recevoir tous les nutriments nécessaires à une vie saine. Cet état de fait a entraîné le développement des aliments enrichis pour lesquels la Commission a établi des règles de publicité et d'étiquetage. À cet égard, le CESE soutient fermement les mesures législatives et d'exécution actuelles de l'UE qui garantiront que toutes les informations facultatives mentionnées sur les denrées alimentaires soient claires, précises et justifiées. Ces informations ne doivent pas être trompeuses, de manière que les consommateurs finaux puissent choisir en connaissance de cause et, dans le cas des aliments destinés à des fins médicales spéciales, de manière que des personnels qualifiés dans les domaines de la médecine, de la diététique ou de la pharmacie puissent disposer d'informations adéquates sur leur contenu nutritionnel et sur leur usage correct.

1.11 Enfin, le CESE adhère au maintien de l'obligation, prévue dans le considérant de la proposition de la Commission, de mettre en place un système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (RASFF) en cas de crises alimentaires susceptibles de toucher les consommateurs dans toute l'Europe.

2. Contexte

2.1 La libre circulation de denrées alimentaires sûres et saines constitue un aspect essentiel du marché intérieur et contribue de façon notable à la santé et au bien-être des citoyens. Dans ce contexte, la législation de l'UE en matière d'alimentation a été établie de manière à garantir qu'«aucune denrée alimentaire [ne soit] mise sur le marché si elle est dangereuse». Cette exigence concerne tant son contenu physique que les règles d'étiquetage.

2.2 En 1977, la directive cadre sur les aliments diététiques (directive 2009/39/CE) a été adoptée pour remédier au fait que «les différences entre les législations nationales concernant les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière entravent leur libre circulation [et] peuvent créer des conditions de concurrence inégales». Les termes issus de la définition des «aliments destinés à des fins médicales spéciales» ont été conservés dans la proposition, ce qui permet de distinguer ces aliments des aliments normaux et d'inclure à leur composition des ingrédients essentiels. La définition commune des aliments diététiques arrêtée en vertu des dispositions générales et des règles communes en matière d'étiquetage établit que ces aliments possèdent trois caractéristiques principales:

- ils sont particuliers et se distinguent des denrées alimentaires de consommation courante par leur composition ou leur mode de fabrication;
- ils sont destinés à des catégories spécifiques de population et non à l'ensemble de la population;
- ils répondent aux besoins nutritionnels particuliers des personnes auxquelles ils sont destinés.

2.3 Parmi les aliments diététiques, tels que définis dans la directive cadre sur les aliments diététiques, l'on trouve notamment les aliments destinés aux nourrissons et aux enfants en bas âge, les aliments convenant aux personnes souffrant d'intolérance au gluten et les aliments destinés à des fins médicales spéciales. Dans ces cas, «une mention du besoin nutritionnel particulier auquel il convient» doit figurer sur l'emballage du produit. Une législation spécifique en matière de composition et d'étiquetage a déjà été établie pour certains groupes de denrées alimentaires (préparation pour nourrissons, préparation à base de céréales, aliments pour bébés, aliments destinés à être utilisés dans les régimes hypocaloriques, aliments destinés à des fins médicales et aliments convenant aux personnes souffrant d'une intolérance au gluten). Néanmoins, en ce qui concerne les aliments destinés aux sportifs, aux personnes diabétiques ou souffrant d'une intolérance au lactose, aucune règle spécifique n'a été arrêtée.

2.4 En 2007, la Commission a lancé une procédure de consultation auprès des États membres à propos de la directive cadre sur les aliments diététiques. Depuis lors, d'autres consultations ont été effectuées auprès des États membres, de groupes de pilotage interservices (SANCO, AGRI, ENTR, RTD, TRADE et Secrétariat général), et de groupes représentatifs du secteur ainsi que des consommateurs, et des consultants externes ont élaboré un rapport.

2.5 Faisant suite à ces consultations, la Commission a présenté la proposition de règlement à l'examen, concernant les aliments destinés aux nourrissons et aux enfants en bas âge ainsi que les aliments destinés à des fins médicales spéciales. La proposition de règlement abroge les directives suivantes:

- la directive 2009/39/CE concernant les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière (refonte de la directive cadre, 1989);
- la directive 92/52/CEE relative aux préparations pour nourrissons et aux préparations de suite destinées à être exportées vers des pays tiers
- la directive 96/8/CE relative aux denrées alimentaires utilisées dans les régimes hypocaloriques destinés à la perte de poids
- le règlement (CE) n° 41/2009 de la Commission relatif à la composition et à l'étiquetage des denrées alimentaires convenant aux personnes souffrant d'une intolérance au gluten.

2.6 L'action que la Commission propose actuellement vise à simplifier et à clarifier les exigences juridiques applicables uniquement à un nombre limité de catégories d'aliments et à établir une liste unique de substances qui peuvent être ajoutées aux aliments couverts par la présente proposition (la «liste de l'Union»). En particulier:

- elle abolit la notion d'aliments diététiques;
- elle établit une nouvelle législation cadre générale dont le champ d'application est clair et précis et ne couvre que quelques catégories bien définies d'aliments considérés comme essentiels pour certains groupes clairement délimités de consommateurs ayant des besoins nutritionnels spécifiques;
- elle maintient des mesures spécifiques pour ces catégories essentielles d'aliments;
- elle établit des règles générales concernant la composition et l'étiquetage de ces catégories d'aliments;

- elle prévient la divergence des interprétations et résout les difficultés rencontrées par les États membres et les exploitants dans l'application des différents actes régissant les denrées alimentaires, en simplifiant l'environnement réglementaire;
- elle supprime les lourdeurs associées à la procédure de notification;
- elle garantit l'uniformité, dans toute l'Union, du traitement de produits similaires;
- elle supprime les règles caduques, incohérentes et potentiellement divergentes;
- elle établit un instrument juridique unique pour les substances qui peuvent être ajoutées aux aliments couverts par la présente proposition.

2.7 Des procédures d'urgence, figurant à l'article 6 de la proposition de la Commission, sont prévues pour les situations où des aliments couverts par cette proposition constituent un risque grave pour la santé humaine.

Bruxelles, le 26 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil fixant des exigences pour la protection de la santé de la population en ce qui concerne les substances radioactives dans les eaux destinées à la consommation humaine»

COM(2011) 385 final — 2011/0170 (NLE)

(2012/C 24/27)

Rapporteur: **M. Josef ZBOŘIL**

Le 27 juin 2011, la Commission européenne a décidé, conformément aux articles 31 et 32 du traité Euratom, de consulter le Comité économique et social européen sur la

Proposition de directive du Conseil fixant des exigences pour la protection de la santé de la population en ce qui concerne les substances radioactives dans les eaux destinées à la consommation humaine

COM(2011) 385 final — 2011/0170 (NLE).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 octobre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 27 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 105 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Conclusions

1.1.1 Le Comité accueille favorablement la proposition à l'examen, qui définit des normes de base pour la protection de la santé de la population contre les dangers découlant des rayonnements ionisants liés aux substances radioactives dans les eaux destinées à la consommation humaine.

1.1.2 Le CESE approuve l'élaboration de la proposition sur la base juridique que constitue le chapitre 3 du traité Euratom afin d'assurer la cohérence entre l'approche adoptée et les exigences liées à la surveillance environnementale en vertu de ce traité et des normes fondamentales de radioprotection.

1.1.3 La proposition définit des normes de qualité et des exigences en matière de surveillance dans des conditions normales. Les situations d'urgence radiologique et la contamination de l'eau potable à partir de sources radioactives anthropiques qui en résulte font l'objet de mesures spéciales d'urgence⁽¹⁾.

1.1.4 Le Comité comprend que la recommandation 2001/928/Euratom⁽²⁾ de la Commission, du 20 décembre 2001, concernant la protection de la population contre l'exposition au radon dans l'eau potable traite de la qualité radiologique des eaux de boisson en ce qui concerne le radon et les produits résultant de la désintégration du radon à période longue.

1.2 Recommandations

1.2.1 Le CESE convient également que le radon et les produits résultant de la désintégration du radon devraient être

inclus dans le champ d'application de la proposition de directive malgré la recommandation existante 2001/928/Euratom.

1.2.2 Le Comité recommande néanmoins d'inclure dans la définition de la dose totale indicative (DTI) les radionucléides à vie longue que sont le polonium (Po-210) et le plomb (Pb-210).

1.2.3 Le CESE note que la proposition de directive prend en compte la toxicité chimique de l'uranium dans l'annexe III, point 3 «Performances et méthodes d'analyse». Le Comité recommande également d'inclure dans la directive 98/83/CE du Conseil relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine une disposition portant sur des contrôles toxicologiques des eaux souterraines destinées à l'approvisionnement en eau potable, surtout dans les zones exposées caractérisées par une présence accrue d'uranium.

1.2.4 Le CESE relève que les valeurs paramétriques pour le tritium qui figurent à l'annexe I de la proposition de directive à l'examen sont cent fois plus faibles que celles mentionnées par les Directives de qualité pour l'eau de boisson publiées par l'Organisation mondiale de la santé (troisième édition, Genève, 2008). Si aujourd'hui des valeurs paramétriques trop faibles pour le tritium ne conduisent pas à des restrictions injustifiées et peuvent être utiles en tant qu'indicateurs d'autres problèmes, il y a lieu de les réexaminer, dans la perspective des technologies futures.

1.2.5 Le Comité apprécie le travail approfondi réalisé par l'ensemble des instances impliquées et dont cette proposition est le produit, et préconise de l'adopter dans les meilleurs délais.

2. Contexte

2.1 L'eau constitue l'un des domaines les plus réglementés de la législation communautaire en matière d'environnement. Seul un très faible pourcentage des réseaux d'eau potable se situe dans des secteurs comportant des sources potentielles de contamination radioactive anthropique provenant d'installations où sont utilisées, fabriquées ou stockées des substances radioactives.

⁽¹⁾ Règlement (Euratom) n° 3954/87 du Conseil.

⁽²⁾ Recommandation de la Commission du 20 décembre 2001 concernant la protection de la population contre l'exposition au radon dans l'eau potable (2001/928/Euratom).

2.2 Les réseaux de distribution d'eau exposés au risque de ce type de contamination doivent faire l'objet d'un contrôle approfondi afin de garantir l'innocuité radiologique de l'eau de boisson. L'Europe compte cependant de nombreuses régions où la présence de substances radioactives naturelles constitue un motif de préoccupation.

2.3 À l'échelon européen, les exigences techniques relatives à la protection de la santé de la population en ce qui concerne les substances radioactives dans l'eau destinée à la consommation humaine ont été finalisées il y a plus de cinq ans, à l'issue d'un processus de consultation associant le groupe d'experts créé en vertu de l'article 31 du traité Euratom, le comité établi par la directive sur l'eau potable et le comité des représentants des États membres établi sur la base des articles 35 et 36 du traité Euratom. À ce jour, les exigences relatives à la surveillance du tritium et de la dose totale indicative en application de la directive 98/83/CE relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine n'ont pas été mises en œuvre, dans l'attente de l'adoption de modifications des annexes II (contrôle) et III (spécifications pour l'analyse des paramètres).

2.4 Il est justifié d'intégrer les exigences relatives au contrôle des niveaux de radioactivité dans une législation spécifique sur la base du traité Euratom, afin de maintenir l'uniformité, la cohérence et l'exhaustivité de la législation de radioprotection au niveau de l'UE.

2.5 C'est donc sur la base de l'article 31 du traité Euratom que la Commission présente une proposition fixant des exigences de protection de la santé de la population à l'égard des substances radioactives dans l'eau destinée à la consommation humaine.

2.6 Dès leur adoption, les dispositions de la directive à l'examen, arrêtées sur la base du traité Euratom, prévaudront sur celles de la directive 98/83/CE en ce qui concerne la contamination des eaux de boisson par des substances radioactives.

2.7 Les principes directeurs de la directive proposée sont les suivants:

2.7.1 Base juridique: les dispositions de la directive sont liées aux normes de base pour la protection de la santé de la population. Par conséquent, la base juridique choisie est le traité Euratom, et notamment ses articles 31 et 32.

2.7.2 Le principe de subsidiarité: les pouvoirs législatifs de l'UE inscrits au titre II, chapitre III, du traité Euratom étant exclusifs, la proposition n'est pas soumise au principe de subsidiarité.

2.7.3 Le principe de proportionnalité: la proposition satisfait au principe de proportionnalité en fixant des normes harmonisées minimales pour le contrôle du tritium et de la dose totale indicative et en adaptant les exigences de la directive 98/83/CE en matière de radioactivité aux derniers progrès scientifiques et techniques.

2.7.4 Choix des instruments:

— Si l'Union est responsable de l'établissement de règles uniformes dans le domaine de la protection radiologique, il appartient aux États membres de transposer ces règles dans leur législation nationale et de les appliquer.

— Une directive est donc le meilleur instrument pour créer une approche commune de la définition d'exigences pour les paramètres de radioactivité et pour le contrôle de la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

3. Observations

3.1 Le Comité accueille favorablement la proposition à l'examen, ciblée et cohérente, qui définit de manière claire et explicite des normes de base pour la protection de la santé de la population contre les dangers découlant des rayonnements ionisants liés aux substances radioactives dans les eaux destinées à la consommation humaine. Elle est de nature à rassurer quant à la qualité radiologique de l'eau distribuée dans les systèmes d'approvisionnement.

3.2 Le CESE approuve l'élaboration de la proposition sur la base juridique que constitue le chapitre 3 du traité Euratom afin d'assurer la cohérence entre l'approche adoptée et les exigences liées à la surveillance environnementale en vertu de ce traité et des normes fondamentales de radioprotection.

3.3 La proposition est le résultat d'un vaste travail consultatif associant des experts en radioprotection. Elle définit des normes de qualité et des exigences en matière de surveillance dans des conditions normales. Les situations d'urgence radiologique entraînant la contamination de l'eau potable («Liquides destinés à l'alimentation») à partir de sources radioactives anthropiques font l'objet de mesures et de procédures spéciales d'urgence⁽³⁾.

3.4 Le Comité comprend que la recommandation 2001/928/Euratom de la Commission, du 20 décembre 2001, concernant la protection de la population contre l'exposition au radon dans l'eau potable traite de la qualité radiologique des eaux de boisson en ce qui concerne le radon et les produits résultant de la désintégration du radon à période longue.

3.5 Le Comité fait remarquer que l'exposition résultant du gaz radon en tant que tel dans l'eau domestique est essentiellement imputable à l'inhalation du gaz relâché dans l'air à l'intérieur et dans une bien moindre mesure à la consommation de l'eau.

3.6 D'autre part, le CESE est d'avis qu'il convient d'inclure dans la définition de la dose totale indicative (DTI) les radionucléides à vie longue que sont le polonium (Po-210) et le plomb (Pb-210).

⁽³⁾ Règlement (Euratom) n° 3954/87 du Conseil

3.7 Le CESE note que la proposition de directive prend en compte la toxicité chimique de l'uranium dans l'annexe III, point 3 «Performances et méthodes d'analyse». Il y a lieu de procéder à un contrôle toxicologique des eaux phréatiques destinées à l'approvisionnement en eau potable dans les zones exposées caractérisées par une présence accrue d'uranium dans leurs couches géologiques. Une disposition en ce sens devrait être incluse dans la directive 98/83/CE du Conseil relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, en tenant compte de la valeur guide provisoire pour l'uranium de 30 µg/l recommandée dans les directives de qualité pour l'eau de boisson de l'OMS ⁽⁴⁾.

3.8 Le CESE relève que les valeurs paramétriques pour le tritium qui figurent à l'annexe I de la proposition de directive à l'examen sont cent fois plus faibles que celles mentionnées par

les directives de qualité pour l'eau de boisson publiées par l'Organisation mondiale de la santé (troisième édition, Genève, 2008). Si aujourd'hui des valeurs paramétriques trop faibles pour le tritium ne conduisent pas à des restrictions injustifiées et peuvent être utiles en tant qu'indicateurs d'autres problèmes, il y a lieu de les réexaminer, dans la perspective des technologies futures.

3.9 Le CESE observe à l'annexe II «contrôle de substances radioactives» de la proposition de directive, note 2, que la Commission, en autorisant les États membres, dans le cadre de la détermination des fréquences d'audit pour le contrôle de l'eau destinée à la consommation humaine fournie par un réseau de distribution, à «prendre en compte le nombre d'habitants dans une zone de distribution plutôt que le volume d'eau», elle ne tient pas compte du cas où l'eau provenant du réseau de distribution est mise en bouteille pour être commercialisée.

Bruxelles, le 27 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁴⁾ Directives de qualité pour l'eau de boisson de l'OMS, Quatrième édition 2011, Chapitre 12: Fiches de données chimiques.

Avis du Comité économique et social européen sur «Le fonctionnement et l'application des droits acquis des usagers des transports aériens»

(2012/C 24/28)

Rapporteur: **M. HERNÁNDEZ BATALLER**

Le 1^{er} juin 2011, le Parlement européen a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur

«Le fonctionnement et l'application des droits acquis des usagers des transports aériens» (avis exploratoire).

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 octobre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 27 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 157 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE considère qu'il est nécessaire d'engager une réforme législative du règlement n° 261/2004, afin de regrouper en un texte unique tous les droits des passagers des transports aériens. Cette réforme devrait inclure, en premier lieu, les acquis de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne; en deuxième lieu, elle devrait tenter de définir la portée, le sens concret et ce que l'on entend par «circonstances extraordinaires», déterminer la portée du droit à l'assistance et inclure tous les autres aspects auxquels il est fait référence dans le texte du présent avis, afin de garantir un niveau élevé de protection des passagers.

1.2 Il y a lieu d'améliorer l'information aux passagers, en leur communiquant clairement quels sont leurs droits. Il conviendrait de l'étendre aux zones d'embarquement et, en tout cas, d'accroître les efforts de diffusion des droits des passagers à d'autres acteurs de la société civile organisée, comme les organisations de consommateurs, etc.

1.3 Les compagnies aériennes sont seules et uniques responsables du respect des obligations découlant de l'article 13 du règlement 261/2004 envers les passagers. Cela implique que, dans certaines circonstances, elles puissent demander réparation à des tiers au contrat de voyage étant à l'origine du problème (retard ou annulation). Il convient d'instituer des mécanismes rapides et efficaces pour ces actions de remboursement.

1.4 Le CESE considère qu'il convient d'accroître la transparence au moyen d'instruments d'échange efficaces, y compris des décisions à caractère administratif et judiciaire, et la publication des sanctions imposées et du niveau de conformité des opérateurs avec le règlement 261/2004. D'autre part, il y a lieu d'établir des procédures de traitement harmonisées, accessibles et efficaces, soumises à des délais établis, dont les décisions soient contraignantes.

1.5 Concernant les droits des personnes à mobilité réduite, il y a des problèmes d'application satisfaisante du règlement 1107/2006. Le CESE invite la Commission à élaborer, avec la collaboration des organismes responsables du respect des règles

(ONA), ainsi que des associations représentatives de personnes concernées, notamment des organisations de personnes à mobilité réduite, des lignes directrices clarifiant les définitions de ce règlement et à améliorer la mise en œuvre de ce dernier. Au cas où ces lignes directrices ne parviendraient pas à résoudre les problèmes de manque d'application effective des droits des personnes à mobilité réduite, le CESE invite à procéder à la révision immédiate du règlement 1107/2006.

1.6 Le CESE considère que dans le cadre du processus de révision du règlement 261/2004, il conviendrait de préciser quels sont les éléments qui composent le prix final des services de transport aérien et de les définir.

2. Introduction

2.1 Les réglementations en vigueur dans le domaine des transports aériens se caractérisent par leur complexité et leur dispersion. Or ces caractéristiques ont surtout des effets négatifs sur les réglementations ayant trait au régime des responsabilités des transporteurs aériens à l'égard des passagers.

2.2 L'augmentation du transport aérien que nous connaissons actuellement a eu une incidence négative sur la qualité. Cette détérioration est due à plusieurs raisons exposées en détail dans la communication COM(2011) 174 final.

2.3 En outre, le transport de passagers est l'un des outils essentiels pour l'application et la promotion des principes de l'Union européenne que sont la libre circulation des marchandises et des personnes au sein de l'Union.

2.4 Après avoir publié la communication précitée, la Commission évalue à présent l'impact du règlement 261/2004, afin d'accroître la protection des droits des passagers aériens et de s'adapter à l'évolution des réalités socioéconomiques.

Le CESE est conscient des multiples aspects liés à l'application du dénommé «Ciel unique européen II», qu'il a abordés dans un autre avis ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ JO C 376 du 22.12.2011, p. 38.

3. La saisine du CESE par le Parlement

3.1 Le président de la commission des transports et du tourisme du Parlement européen a adressé la présente saisine au président du CESE, afin d'évaluer si l'application des normes européennes en vigueur permet d'assurer une protection adéquate des droits des passagers et de repérer les domaines dans lesquels l'adoption de nouvelles mesures s'avère nécessaire. Il est concrètement demandé au CESE de répondre aux questions énoncées dans la lettre précitée.

3.2 **Question 1:** Quelles sont les principales lacunes en matière d'application des règles existantes? Quelles sont les mesures recommandées pour y faire face et, en particulier, est-il nécessaire de prendre une initiative législative à cet égard?

3.2.1 Le secteur des compagnies aériennes est fortement libéralisé et hautement compétitif. Il est dès lors essentiel d'instaurer un cadre réglementaire à l'échelle de l'Union européenne qui assure le développement équilibré du marché intérieur, en garantissant la compétitivité des opérateurs aériens, en encourageant la cohésion sociale et le développement durable, en veillant à la transparence des pratiques commerciales des compagnies aériennes et, partant, en développant des droits d'un niveau élevé pour les usagers.

3.2.2 Les principales références en matière de protection des consommateurs sont le droit à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques, ainsi qu'à l'indemnisation pour les dommages subis, à l'information, à l'éducation et à la représentation. Il est essentiel que toute modification ou révision future du règlement 261/2004, tienne compte de ces références, afin de garantir un niveau de protection élevé des droits des passagers.

3.2.3 Conscient de la nature spécifique de ce secteur, le législateur a prévu le droit de dédommager le transporteur aérien, lorsque le préjudice subi est dû à un tiers et que le transporteur, en tant que responsable de la prestation du service, a dû faire face aux dommages subis par le passager. À ce jour, les compagnies aériennes n'ont pas fait usage de cette possibilité dans les cas où les tiers sont identifiables: autorités aéroportuaires, responsables de la navigation aérienne; fournisseurs de services d'assistance en escale, agences de voyage ou tour-opérateurs, entre autres.

3.2.4 Les cas dans lesquels interviennent des circonstances extraordinaires d'origine naturelle, énumérés ci-dessous, sont une question à part.

3.2.4.1 Un certain nombre de cas se sont produits ces dernières années dans lesquels la responsabilité n'a pas pu être établie et qui ont été déclarés comme étant des circonstances extraordinaires. L'on peut citer en exemple l'éruption des volcans islandais ou les fortes chutes de neige au début des années 2010 et 2011, etc. Ces événements ont été à l'origine d'un nombre élevé d'incidents entre les compagnies aériennes de l'UE, entraînant des coûts économiques et des préjudices pour les utilisateurs.

3.2.4.2 La portée, le sens concret et la définition de la formule «circonstances extraordinaires» sont des éléments

générateurs de conflits d'interprétation du règlement, car cette question comporte des obligations pour les compagnies aériennes telles que le droit à l'assistance.

3.2.4.3 La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a signalé que le législateur européen n'avait élaboré qu'une liste à titre purement indicatif concernant la question des circonstances extraordinaires. Ce manque de précision est générateur de confusion et, essentiellement, d'insécurité juridique aussi bien pour les opérateurs aériens que pour les utilisateurs.

3.2.4.4 Il convient d'une part, de préciser ce que l'on entend par circonstances extraordinaires et, d'autre part, de déterminer la portée de certaines des obligations des compagnies aériennes. Il conviendrait d'aborder et de normaliser cette situation dans la prochaine modification du règlement.

3.2.4.5 Une alternative à cette approche consisterait à élaborer une liste ouverte, énumérant des cas de circonstances extraordinaires, les problèmes devant découler d'événements qui, par leur nature ou leur origine, ne sont pas inhérents à l'exercice normal de l'activité du transporteur aérien concerné et qui échappent au contrôle effectif dudit transporteur.

3.2.5 La nécessité d'actualiser le règlement semble évidente à la lumière du nombre de questions préjudicielles soumises ces derniers mois à la CJUE.

3.2.5.1 Par ailleurs, dans ses arrêts, la CJUE a clarifié un certain nombre d'aspects importants, qui devraient désormais être incontestables, afin de renforcer la confiance des utilisateurs dans le secteur aéronautique et d'accroître la sécurité juridique des compagnies aériennes. Certains arrêts rendus par des tribunaux nationaux apportent également des éclaircissements; c'est le cas de la récente décision du Tribunal de commerce de Namur qui a déclaré abusives certaines conditions générales du contrat de voyage.

3.2.6 Raisons conduisant à la révision du règlement 261/2004

3.2.6.1 La communication de la Commission (COM(2011) 174 final), réalise une évaluation détaillée et précise de l'application de ce règlement qui a marqué une évolution importante dans la protection des usagers des transports aériens.

3.2.6.2 Or l'évolution de ce secteur au cours des dernières années rend la révision dudit règlement nécessaire. Voici, à titre indicatif, certaines améliorations qu'il conviendrait d'apporter lors de toute réforme future du texte en vigueur:

- Inclure dans le futur règlement les solutions contenues dans les arrêts de la CJUE.
- Préciser la portée, le sens concret et la définition de ce que l'on entend par «circonstances extraordinaires».
- Établir, pour certains cas exceptionnels, la portée et la limite du droit à l'assistance, en déterminant les moyens de préserver les droits légitimes des passagers par des mécanismes alternatifs, à travers des décisions contraignantes pour les parties, émises dans un délai raisonnable.

- Réglementer les situations qui se produisent actuellement en rapport avec la reprogrammation des vols.
- Réglementer les problèmes découlant de correspondances manquées en raison du retard du premier vol effectué par un opérateur assurant uniquement la liaison de point à point.
- Réglementer l'obligation d'assistance lors des correspondances.
- Aborder le droit de compensation, et prévoir des actualisations périodiques des mesures réparatrices standardisées et immédiates en vigueur depuis 2004.
- Inclure les agents d'assistance en escale travaillant pour les compagnies aériennes, en tant que prestataires de services prévus dans le cadre du règlement à l'examen.
- Préciser quelle est l'autorité compétente pour le traitement des plaintes des usagers et veiller au respect du règlement.
- Surveiller et publier, aux niveaux de l'UE et des États membres, les plaintes pour non-respect du règlement, par compagnie et par type, et faire en sorte que les compagnies disposant du Certificat d'opérateur aérien (COA) puissent faire faire l'objet d'un audit dans chaque État membre.
- Corriger l'incohérence de formulation entre les paragraphes 1 et 2 de l'article 14 du règlement.
- Instaurer l'obligation d'indemniser les passagers concernés en cas de faillite d'une compagnie aérienne et la prévision du principe de la «responsabilité solidaire» pour le rapatriement par d'autres compagnies ayant des places disponibles, et créer un fonds qui permette l'indemnisation des passagers en application du principe selon lequel «les acteurs du marché paient».
- Pouvoir céder le contrat de voyage à un tiers.
- Interdire la pratique actuelle des compagnies aériennes consistant à annuler le trajet de retour si le passager n'a pas utilisé le voyage aller du même billet.

3.3 Question 2: S'agissant des passagers, les informations et les services qui leur sont fournis sont-ils suffisants et appropriés? Dans le cas contraire, comment les améliorer?

3.3.1 Le CESE considère que l'information est un élément essentiel aussi bien pour la prise de décisions que pour l'exigence des droits que les normes confèrent aux bénéficiaires. Le règlement attribue aux compagnies aériennes la responsabilité d'informer.

3.3.2 Si le droit à l'information est apparemment garanti, les compagnies ne respectent pas toujours les obligations prévues.

3.3.3 Le texte actuel ne prévoit pas l'obligation pour les opérateurs aériens d'informer les passagers, lorsque l'avion arrive à sa destination finale avec trois heures de retard ou plus, comme il ressort de l'arrêt de la CJUE dans le cas *Sturgeon*.

3.3.4 Au-delà de la résolution des incohérences et de l'introduction de nouveautés, le règlement devrait aussi étendre les obligations prévues à l'article 14 aux zones d'embarquement et pas seulement aux zones de facturation.

3.3.5 Concernant la diffusion des droits des passagers, outre le travail déjà réalisé par la Commission, l'effort pourrait être étendu et partagé avec d'autres agents de la chaîne, avec la collaboration des autorités aéroportuaires nationales, des organisations de consommateurs, des agences de voyage et des tour-opérateurs, des centres européens de consommation et des autorités chargées de veiller au respect du règlement.

3.4 Question 3: S'agissant du secteur aérien, il serait utile de déterminer la proportionnalité de certaines des obligations actuelles, notamment la responsabilité illimitée en ce qui concerne le droit à une prise en charge dans des circonstances exceptionnelles échappant au contrôle du transporteur, comme les catastrophes naturelles ou les conditions climatiques extrêmes.

3.4.1 Le règlement accorde un rôle exclusif aux compagnies aériennes, considérant qu'elles ont la responsabilité finale de la prestation des services et qu'elles sont sujettes à des obligations contractuelles. Or il existe d'autres intervenants qui ont une incidence sur les compagnies aériennes: certains d'entre eux pourraient contribuer à améliorer le service, tandis que d'autres pourraient aider à diffuser les droits des utilisateurs des transports aériens.

3.4.2 Parmi les premiers, il y a lieu de citer les gestionnaires des aéroports. Ceux-ci interviennent dans la diffusion de l'information des opérations des compagnies aériennes, peuvent conseiller et recevoir les plaintes en l'absence de représentants des compagnies; ils peuvent également prêter leur assistance, grâce à leurs équipements, en cas de force majeure ou de circonstances extraordinaires; ils sont responsables de la logistique des bagages et pourraient émettre des informations par leurs propres canaux de communication dans des situations de crise, afin d'éviter la congestion ou les problèmes d'ordre public dans leurs installations, etc.

3.4.3 Les responsables de la navigation aérienne jouent également un rôle de premier plan. Leur activité est importante pour garantir le respect des créneaux horaires octroyés aux compagnies aériennes et à la gestion du trafic, entre autres.

3.4.4 Le deuxième groupe comprend les agences de voyage ou les tour-opérateurs qui pourraient contribuer à diffuser les droits des passagers à l'assistance, ainsi que les communications qui leur parviennent des compagnies aériennes, en cas d'annulation ou de changement d'horaire de vols.

3.4.5 Il y a lieu de mettre en exergue le rôle que pourraient jouer les sociétés d'assistance en escale ou de manutention dans le cadre de la protection des passagers. Le règlement n'octroie aucun rôle à ces sociétés et il conviendrait qu'elles soient juridiquement incluses dans les services d'assistance aux passagers. Leur rôle pourrait être précisé dans l'actuel règlement ou dans le cadre de la révision de la directive 96/67/CE, relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de l'UE.

3.4.5.1 Il conviendrait d'imposer aux entreprises d'assistance en escale l'obligation de prêter ce service, car ce sont elles qui apportent en réalité l'assistance aux passagers. Par ailleurs, il y aurait lieu d'améliorer l'application du règlement en imposant aux compagnies l'obligation de disposer, au travers des prestataires locaux, de plans et de procédures d'action en cas d'interruption du trafic aérien, garantissant la prise en charge de l'assistance et du réacheminement des passagers par d'autres moyens de transport. Pour cela, il faudrait les doter de la capacité juridique et financière pour prêter ce service et en faire les porte-parole des compagnies face aux gestionnaires des aéroports et aux autorités nationales.

3.4.5.2 Cette mesure s'appliquerait uniquement aux aéroports ayant un trafic annuel de plus de deux millions de passagers. Chaque transporteur devrait disposer d'un représentant ou se faire représenter légalement par sa société de manutention. Cet assistant serait habilité à engager la compagnie aérienne sur les plans financier et juridique, le cas échéant, pour permettre l'application correcte des articles 8 et 9 du règlement.

3.4.5.3 Les compagnies aériennes sont seules et uniques responsables du respect des obligations découlant de l'article 13 du règlement 261/2004 envers les passagers; cela implique que dans certaines circonstances elles puissent demander réparation à des tiers au contrat de voyage étant à l'origine du problème (retard ou annulation). Cette indemnisation peut donc atténuer voire absorber la charge financière supportée par ces transporteurs en raison de ces obligations.

3.4.5.4 Il conviendrait d'envisager une «*actio in rem verso*» établissant un processus européen permettant de simplifier, accélérer et réduire les coûts de procédure dans le cadre de litiges transfrontaliers concernant des créances liées à ces «actions de remboursement». Une autre solution possible consisterait à inclure ce type de réclamations dans le cadre de l'application du règlement n° 1896/2006 ⁽²⁾, relatif à une procédure de contrôle européenne.

3.5 Question 4: Concernant la coopération entre organismes nationaux chargés de l'application, comment faire en sorte qu'elles interprètent et appliquent les droits des passagers de manière plus uniforme à travers l'Union européenne? Pensez-vous que les arrêts de la CJUE sur le règlement 261 devraient être incorporés à la législation?

3.5.1 La communication de la Commission s'étend longuement sur la nécessité d'améliorer la coopération entre autorités nationales dans le but de garantir une interprétation et une application uniformes du règlement.

3.5.2 La Commission joue un rôle essentiel en tant que guide et moteur. Le législateur a choisi d'utiliser en guise d'instrument juridique le règlement, qui est un acte directement applicable dans tous les États membres de l'UE par les autorités ou les particuliers, sans qu'il soit nécessaire de le transposer en droit interne pour en garantir la pleine efficacité. De même, la tutelle juridictionnelle peut être invoquée par les particuliers devant les tribunaux nationaux ou de l'Union européenne.

3.5.3 Les instruments existants, pour améliorer la protection des consommateurs et des utilisateurs dans le domaine du transport aérien n'ont pas tous été utilisés. C'est le cas du règlement 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs.

3.5.4 Le règlement 2006/2004 pourrait être d'une énorme utilité pour les aspects sortant du cadre strict du règlement 261/2004, en particulier les questions qui ont trait à la communication des mauvaises pratiques commerciales ou au non-respect des conditions contractuelles par les compagnies.

3.5.5 Le problème de l'applicabilité de l'instrument antérieur, réside dans la fragmentation des institutions consacrées à la protection du consommateur en matière de droits des passagers du transport aérien dans les différents États.

3.5.6 Concernant la dernière question, à savoir si la jurisprudence de la CJUE devrait être incorporée au règlement 261/2004, cela ne fait aucun doute, car la Cour de justice garantit la conformité juridique dans l'interprétation et l'application des traités et du droit dérivé. La quantité excessive de questions préjudicielles suscitées par le règlement 261/2004 démontre son manque de clarté concernant certains aspects.

3.6 Question 5: Y-a-t-il des problèmes concernant l'interprétation de certaines définitions sur lesquels les législateurs devraient se pencher (par exemple l'interprétation de la définition des personnes à mobilité réduite (PMR) ou le droit d'un transporteur aérien de refuser l'accès à bord aux personnes à mobilité réduite pour des raisons de sécurité)? Est-il par ailleurs nécessaire de revoir qui est responsable de la fourniture de services aux personnes à mobilité réduite: les aéroports, les compagnies aériennes ou les prestataires de services d'assistance en escale?

3.6.1 Le règlement 1107/2006, concernant les droits des personnes handicapées ou à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens est une référence en matière d'intégration sociale, qui vise à garantir aux personnes handicapées ou à mobilité réduite le droit de voyager aux mêmes conditions que les autres citoyens. Or il apparaît que ce règlement n'est pas dûment appliqué par les gestionnaires d'aéroports et les compagnies en ce qui concerne l'assistance à prêter à ces personnes dès leur entrée dans l'aéroport et jusqu'au moment où elles en sortent, comme on pourrait le souhaiter. Cela est probablement dû à l'absence, dans l'annexe II, d'une description de l'ensemble de la gamme des services adéquats qu'il y a lieu de fournir aux personnes handicapées ou à mobilité réduite. Par ailleurs, le manque de mise en œuvre de normes de qualité rigoureuses dans ce domaine remet en cause l'égalité de traitement.

⁽²⁾ JO L 399 du 30.12.2006, p. 1.

3.6.2 Toutefois, ce règlement ne contient pas de définition suffisamment claire de ce que l'on entend par «personne handicapée» ou «à mobilité réduite», son intention étant de prêter une large assistance aux collectifs concernés nécessitant une aide spéciale.

3.6.3 Face à l'éventuelle difficulté d'introduire dans la législation une définition de ce que l'on entend par handicap ou PMR, il conviendrait que la Commission élabore des guides d'interprétation définitoires ou des lignes directrices, en collaboration avec les autorités chargées de veiller à l'application de ce règlement et des organisations représentant les groupes concernés, y compris des organisations représentatives de personnes handicapées. Il y a lieu d'établir des normes européennes afin de garantir la clarté et l'intégrité des contrôles de sécurité destinés aux passagers aériens qui utilisent un équipement de mobilité ou des dispositifs médicaux, ainsi que le respect de la dignité personnelle des passagers en question.

3.6.3.1 Il conviendrait que ces orientations incluent des aspects tels que la qualité du service et l'information sur les services d'assistance en escale et qu'ils visent la cohérence entre le règlement 261/2004 et le règlement 1107/2006. Quoi qu'il en soit, dans l'hypothèse où ces lignes directrices n'auraient pas pour résultat une application efficace des droits des PMR, le CESE est favorable à une révision immédiate du règlement 1107/2006.

3.6.4 Le règlement établit que l'on ne peut refuser l'embarquement à un passager pour cause de handicap ou de mobilité réduite. Or, l'article suivant (article 4) précise les dérogations à ce principe afin de respecter les exigences de sécurité ou si la taille de l'aéronef ou de ses portes rend physiquement impossible l'embarquement ou le transport de la personne handicapée ou à mobilité réduite.

3.6.5 La question précédente n'est ni impartiale ni neutre, car ce sont les transporteurs aériens qui proposent, en partant de leur propre analyse des risques, leurs normes de sécurité opérationnelle, celles-ci étant généralement approuvées par l'autorité aéronautique compétente. Par conséquent, le principe de non-discrimination est soumis aux critères de l'une des parties. Les compagnies aériennes doivent être tenues d'expliquer le refus d'embarquement des personnes handicapées ou à mobilité réduite, y compris leurs politiques internes en la matière, en faisant référence à des éléments concrets. Ces éléments devraient être examinés par les autorités aéronautiques compétentes à la lumière du principe qui veut que ce soit à la compagnie aérienne de démontrer le risque concret pour la sécurité et non aux personnes handicapées qu'il incombe de démontrer le contraire.

3.6.6 À cet égard, il serait nécessaire d'appliquer, au minimum, une politique de transparence concernant les possibilités d'accessibilité aux aéronefs en fournissant des informations claires et transparentes au moment de l'achat du billet.

3.6.7 L'une des questions les plus controversées est l'indemnisation des équipements de mobilité, en cas de détérioration ou de perte, qui est insuffisante, dans l'actuelle Convention de Montréal, pour réparer le dommage subi par la PMR, indépendamment du préjudice moral qui pourrait résulter de la perte

d'autonomie. Aussi les politiques des compagnies aériennes et, en dernier ressort, une révision de la législation doivent-elles garantir des niveaux de compensation suffisants.

3.7 **Question 6:** Dans le domaine des droits des passagers, un système plus transparent s'impose-t-il pour la facturation des billets, et notamment la question des taxes supplémentaires?

3.7.1 Le règlement 1008/2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans l'UE précise comment informer les usagers des services aériens du prix définitif à payer.

3.7.2 Or l'intention du législateur européen n'a pas produit les effets escomptés, générant une certaine frustration chez les utilisateurs, qui ne sont pas en mesure de comparer les prix des services.

3.7.3 À l'heure actuelle, les usagers des transports aériens sont confrontés à une série de pratiques commerciales qui rendent souvent incompréhensible l'ensemble des éléments dont se compose le prix définitif des services aériens.

3.7.4 Selon le règlement précité, les transporteurs aériens fixent librement les tarifs des passagers et les tarifs de fret. Ce principe est inattaquable, certes, mais ce n'est pas une raison pour ne pas offrir une information comparable.

3.7.5 Un précédent avis du CESE sur le thème «Quelle information pour les consommateurs» ⁽³⁾ énumère les caractéristiques que doit réunir l'information destinée aux consommateurs et aux utilisateurs: fiabilité, actualité, impartialité, exactitude, pertinence, caractère succinct, intelligibilité, clarté, lisibilité et facilité d'accès. Sans préjudice de la liberté des compagnies aériennes à instaurer la politique commerciale de leur choix, il est extrêmement important de savoir quels sont les aspects ou les éléments dont se composent les tarifs: impôts, taxes d'aéroport et autres frais ou droits, qui aboutissent au prix définitif.

3.7.6 Pour conclure, le législateur devrait préciser quels sont les éléments dont se compose le prix définitif des services du transport aérien et les définir ⁽⁴⁾. Un dernier aspect dont il convient de tenir compte est le fait qu'à l'heure actuelle, les contrats de voyage sont conclus bien avant la date du voyage. Il conviendrait de contraindre les opérateurs à respecter ces prix durant une période minimum de trois mois.

3.7.7 Comme le fait observer la communication COM(2011) 174 final, il existe un manque de transparence concernant les informations que doivent connaître les consommateurs, comme la publication de données sur des aspects tels que la ponctualité, le nombre de vols perturbés, les mesures appliquées en matière de protection des passagers et les décisions rendues par les organismes nationaux chargés de l'application (ONA), en application du règlement, ainsi que les sanctions imposées aux compagnies aériennes en cas d'infraction.

⁽³⁾ JO C 44 du 11.02.2011, p. 62.

⁽⁴⁾ JO C 128 du 18.05.2010, p. 142.

3.8 *Pour une meilleure application des règlements extrajudiciaires des litiges*

3.8.1 Le système des plaintes extrajudiciaires devant les ONA, devraient se fonder sur des normes uniformes, efficaces et rapides, sur la base des principes reconnus pour les plaintes extrajudiciaires de consommation, et disposer d'un formulaire multilingue normalisé commun, conformément à la «méthodologie harmonisée», approuvée par la recommandation de la Commission du 12 mai 2010. Quoi qu'il en soit, les décisions devraient intervenir dans un délai raisonnable et être contraignantes pour les parties.

3.8.2 Les délais de procédure devraient être établis de manière uniforme du moins dans les cas suivants:

- pour les réponses que les compagnies aériennes doivent donner aux plaintes des usagers, un délai maximum d'un mois;
- pour les ONA chargées de l'application du règlement 261/2004, un délai de deux mois pour traiter les réclamations des usagers adressées aux compagnies aériennes;
- pour la publication par les ONA du contenu des sanctions imposées aux compagnies aériennes, un délai de deux mois après qu'elles aient acquis un caractère définitif.

3.8.3 Toutes les décisions adoptées en application du règlement 261/2004 devraient être notifiées à la Commission par les

ONA et les tribunaux des États membres, comme cela se fait en application du règlement 1/2003, la Commission étant chargée de leur diffusion.

3.8.4 Pour les conflits collectifs provoqués généralement par des problèmes liés à la prestation de services de transport aérien, il est nécessaire d'assurer une tutelle judiciaire collective au travers d'associations représentatives de la protection des droits des consommateurs. Le CESE réitère une fois de plus la nécessité de réglementer ce type d'actions judiciaires au niveau de l'Union européenne et de créer un fonds de compensation pour financer les coûts dérivés de ces procédures pour les organisations de consommateurs, car les passagers des transports aériens constituent l'un des groupes ayant le plus besoin de ce type de protection.

3.8.5 Les sanctions punitives civiles peuvent constituer des éléments de dissuasion proportionnels et efficaces, doublés d'indemnisations pour dommages et intérêts subis par des collectifs de passagers pour cause de non respect de la législation de protection des consommateurs, comme l'a déjà signalé le CESE dans de précédents avis.

3.8.6 Toute révision du règlement 261/2004, devrait se faire en veillant à maintenir la cohérence nécessaire avec d'autres normes existantes en matière de protection des consommateurs, comme la directive sur les voyages à forfait et la directive sur les pratiques commerciales déloyales.

Bruxelles, le 27 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union»

COM(2011) 402 final — 2011/0187 (COD)

(2012/C 24/29)

Rapporteur: **M. HENCKS**

Le 22 juillet 2011, le Conseil a décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union (Refonte)»

COM(2011) 402 final — 2011/0187 (COD).

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 octobre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 26 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 150 voix pour et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le règlement (CE) n° 717/2007, fixant des plafonds tarifaires pour le marché de gros et de détail des communications mobiles d'itinérance, viendra à échéance le 30 juin 2012, sans pour autant qu'une saine concurrence ne se soit développée et que les usagers ne soient plus forcés de payer des prix excessifs.

1.2 Il s'avère dès lors que de nouvelles interventions de l'UE s'imposent si celle-ci veut atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé dans le cadre de sa stratégie numérique pour l'Europe, notamment de parvenir à une différence voisine de zéro entre les tarifs en itinérance et les tarifs nationaux au plus tard en 2015.

1.3 Le CESE approuve les nouvelles mesures qu'il juge proportionnées et appropriées pour garantir une disponibilité et un accès à un service d'intérêt économique général à des prix abordables. Les nouvelles baisses proposées des plafonds tarifaires vont dans la bonne direction, à savoir la disparition, à moyen terme, de toute forme spécifique de prix en itinérance.

1.4 Le CESE marque également son accord de principe à la disposition qui permettra au client d'accéder librement aux services d'itinérance de tout autre fournisseur de services interconnecté pour la voix, les SMS et les données, tout en gardant son numéro d'appel.

1.5 Le CESE regrette toutefois que la proposition de la Commission ne soit pas accompagnée d'une étude d'impact des nouvelles mesures sur l'emploi et les conditions de travail dans le secteur.

1.6 En ce qui concerne la durée des appels en itinérance sortants, le CESE demande d'abaisser le plafond de la première tranche incompressible de facturation, fixée actuellement à 30 secondes, tout en prenant en considération le développement en la matière dans certains États membres.

2. Historique

2.1 Depuis 2005, la réduction des prix d'itinérance des communications mobiles des usagers voyageant dans l'Union européenne fait partie de la politique des communications électroniques et de l'industrie de l'UE.

2.2 Comme les appels réitérés de la Commission invitant les opérateurs à abaisser leur tarification excessive des communications mobiles en itinérance restaient sans suites, l'UE a décidé d'intervenir par une réglementation des prix.

2.3 Par son règlement (CE) n° 717/2007, l'UE a introduit, à partir du 1^{er} septembre 2007, un plafond tarifaire par minute (eurotarif) des appels mobiles en itinérance (marché de gros et de détail) dont le niveau a été abaissé jusqu'en 2010, à raison de 0,03 euro par an.

2.4 Malgré le fait que l'eurotarif ait été fixé de manière à laisser suffisamment d'espace pour permettre une saine concurrence entre opérateurs, en dessous du niveau maximum admissible, la Commission a dû constater qu'en règle générale les prix moyens appliqués par opérateur ne s'écartaient que peu des niveaux des plafonds réglementés.

2.5 Dans ces conditions, le règlement (CE) n° 717/2007 a été prorogé jusqu'au 30 juin 2012, tout en continuant à baisser les prix maximaux des appels vocaux à un rythme annuel. À cette même occasion, un plafonnement des tarifs a également été introduit pour les SMS (gros et détail) et les prix de gros de la transmission de données en itinérance, alors que les prix de détail de ces données n'ont pas été réglementés.

2.6 En outre, afin d'éviter aux consommateurs des «coûts cachés», ils bénéficient depuis le 1^{er} juillet 2009 de la facturation à la seconde après 30 secondes pour les appels émis, et d'une facturation à la seconde pour toute la durée des appels reçus.

3. La nouvelle proposition de la Commission

3.1 Vu que le règlement (CE) n° 717/2007 expirera le 30 juin 2012 et que le rapport sur l'évolution du marché des services de l'itinérance établi par la Commission a constaté que les tarifs (hors forfaits spécifiques) n'ont pas suffisamment bougé pour garantir que les usagers ne paient pas un prix excessif par rapport aux tarifs nationaux concurrentiels, la Commission vient de lancer la nouvelle proposition de modification du règlement précité.

3.2 À côté de nouveaux abaissements substantiels des plafonds tarifaires jusqu'en 2016 ou 2022, la nouvelle proposition de réglementation contient également des mesures structurelles, à savoir:

- la dissociation du service d'itinérance du service national, afin de permettre à l'abonné de choisir un autre opérateur pour les services d'itinérance (voix, SMS, données) tout en gardant son numéro d'appel;
- l'obligation aux opérateurs de réseau de donner accès à la fourniture en gros de services d'itinérance.

3.3 En ce qui concerne les dispositions tarifaires, la Commission propose, dans l'attente que les réformes structurelles puissent produire leurs effets, de proroger le règlement (CE) n° 717/2007 de 10 ans, soit jusqu'au 30 juin 2022.

3.4 Pour les prix de détail, les plafonds tarifaires devraient être applicables jusqu'au 30 juin 2016, alors que pour les prix de gros, les prix maximaux devraient être maintenus tout au long de la période réglementaire, à moins que la concurrence ne soit suffisamment développée dans des délais plus rapprochés.

3.5 Les services de données en itinérance au niveau du détail, qui sont les seuls actuellement à ne pas encore être réglementés, accusent toujours des prix excessifs, représentant parfois sept fois les prix de gros.

3.6 Partant, une intervention réglementaire pour faire baisser progressivement jusqu'en 2014 les prix de détail des services de données par kilo-octet est envisagée. De juillet 2014 à juillet 2016 les plafonds tarifaires resteront stables, avant d'être supprimés, à moins que l'avènement d'une saine concurrence ne permette une suppression avancée.

3.7 Pour les services de données de gros les plafonds tarifaires seront abaissés, année par année jusqu'au 30 juin 2015, après quoi ils demeureront au même niveau jusqu'à l'expiration du nouveau règlement (en principe en 2022).

4. Remarques générales

4.1 La nécessité de régler les problèmes liés à l'itinérance pour faire du marché unique une réalité rentre aussi bien dans le cadre de la stratégie UE 2020 que de l'Acte pour le marché unique et de la stratégie numérique pour l'Europe.

4.2 Le CESE rappelle que les communications électroniques constituent un service d'intérêt économique général qui, par définition, doit être universellement disponible et accessible à des prix abordables.

4.3 Le CESE approuve donc toutes les mesures destinées à éviter que les consommateurs ne paient des prix excessifs lorsqu'ils passent ou reçoivent des appels en itinérance. Le CESE demande par ailleurs à la Commission d'intervenir avec la même détermination vis-à-vis des marges bénéficiaires abusives appliquées par des opérateurs d'autres services d'intérêt économiques général en position dominante.

4.4 L'un des principaux éléments de la «stratégie numérique pour l'Europe» concerne les services mobiles d'itinérance dont l'objectif est de parvenir à une différence voisine de zéro entre les tarifs en itinérance et les tarifs nationaux au plus tard en 2015, c'est-à-dire faire disparaître, à moyen terme, toute forme de prix spécifique en itinérance.

4.5 Cet objectif déclaré ne figure toutefois pas tel quel dans le règlement sous avis en tant que disposition formelle. Les nouvelles baisses des plafonds des tarifs d'itinérance ne laissent toutefois plus guère de marge entre les tarifs nationaux et d'itinérance.

4.6 Même si l'approche actuelle consistant à imposer des réductions tarifaires par le biais de la fixation de plafonds a abouti à des baisses de prix substantielles (voir tableau ci-après établi par le CESE), cette mesure touche, avec la proposition sous avis, à ses limites et n'est pas durable.

	Appels vocaux Euros/minute hors TVA			SMS euros/sms hors TVA		Données euros/kg-octet hors TVA	
	Prix de gros	Prix de détail appel passé	Prix de détail appel reçu	Prix de gros	Prix de détail	Prix de gros	Prix de détail
<i>prix moyen avant le 1.9.2007</i>		0,7692	0,417	—	—	—	—
Règlement (CE) n° 717/2007							
prix max. 1.9.2007-31.8.2008	0,30	0,49	0,24	—	—	—	—
prix max. 1.9.2008-30.6.2009	0,28	0,46	0,22	—	—	—	—
prix max. 1.7.2009-30.6.2010	0,26	0,43	0,19	0,04	0,11	1,00	—

	Appels vocaux Euros/minute hors TVA			SMS euros/sms hors TVA		Données euros/kg-octet hors TVA	
	Prix de gros	Prix de détail appel passé	Prix de détail appel reçu	Prix de gros	Prix de détail	Prix de gros	Prix de détail
Règlement (CE) n° 580/2008							
prix max. 1.7.2010-30.6.2011	0,22	0,39	0,15	0,04	0,11	0,80	—
prix max. 1.7.2011-30.6.2012	0,18	0,35	0,11	0,04	0,11	0,50	—
prix max. 1.7.2012-30.6.2013	0,14	0,32	0,11	0,03	0,10	0,30	0,90
Proposition de règlement COM(2011) 402							
prix max. 1.7.2013-30.6.2014	0,10	0,28	0,10	0,03	0,10	0,20	0,70
prix max. 1.7.2014-30.6.2015	0,06	0,24	0,10	0,02	0,10	0,10	0,50
prix max. 1.7.2015-30.6.2016	0,06	0,24	0,10	0,02	0,10	0,10	0,50
prix max. 1.7.2016 -30.6.2022	0,06	Prix (*) max suppr.	Prix (*) max suppr.	0,02	Prix (*) max suppr.	0,10	Prix (*) max suppr.
(*) à condition que la concurrence soit suffisamment développée							

4.7 La réduction des tarifs ne permet pas de résoudre les problèmes structurels qui subsistent sur le marché de l'itinérance. Pour cette raison, le CESE approuve que la nouvelle proposition de réglementation contienne, à côté des règles tarifaires, également des dispositions structurelles qui imposent aux opérateurs d'origine de permettre à leurs clients, à partir du 1^{er} juillet 2014 d'accéder aux services d'itinérance de tout autre fournisseur de services interconnecté pour la voix, les SMS et les données.

4.8 Si le CESE salue, en principe, une telle disposition, il craint néanmoins que cette mesure n'entraîne un drainage trop important du trafic vers les grands groupes en position dominante, au détriment des petits opérateurs, ceci d'autant plus que leurs coûts d'implémentation technique et commerciale de la mesure proposée seront proportionnellement plus élevés à cause des coûts fixes.

4.9 Le CESE demande à la Commission de veiller à ce que, malgré l'implication d'acteurs supplémentaires dans l'établissement d'une communication mobile, la transparence pour le client final reste assurée.

4.10 Même si la proposition de la Commission d'élargir l'accès au marché des fournisseurs transnationaux de services mobiles (Mobile Virtual Network Operators/MVNO) pourra davantage développer la compétitivité, le CESE regrette que la revendication de 2005 du Parlement européen d'examiner l'impact du règlement pour les petits fournisseurs de téléphonie mobile dans la Communauté et leur positionnement sur l'ensemble du marché de l'itinérance n'ait pas été satisfaite.

4.11 De même, le CESE se doit de constater que la synthèse de l'analyse d'impact et «l'impact assessment» annexés à la proposition sous avis ne fournissent aucune indication sur les répercussions attendues des nouvelles mesures sur l'emploi et/ou les conditions de travail dans le secteur. Le CESE demande donc des analyses complémentaires.

4.12 En ce qui concerne la durée des appels en itinérance sortants, le CESE demande d'abaisser le plafond de la première tranche incompressible de facturation, fixée actuellement à 30 secondes, tout en prenant en considération le développement en la matière dans certains États membres.

Bruxelles, le 26 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'efficacité énergétique et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE»

COM(2011) 370 final — 2011/0172 (COD)

(2012/C 24/30)

Rapporteur: **M. MORDANT**

Corapporteur: **M. LIBAERT**

Les 15 juillet et 1^{er} août 2011, respectivement, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont décidé, conformément aux articles 194, paragraphe 2, et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'efficacité énergétique et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE»

COM(2011) 370 final.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 octobre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 26 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 165 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

1. Recommandations et conclusions

1.1 Le CESE recommande au Conseil et au Parlement que la Commission évalue le plus vite possible si l'Union est susceptible d'atteindre l'objectif de 20 % d'économie d'énergie et que les efforts se concentrent sur l'obtention de résultats tangibles.

1.2 Le CESE demande à la Commission qu'elle fasse connaître et valorise les bonnes pratiques existantes dans les États membres, notamment en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique du parc immobilier.

1.3 Le CESE recommande à la Commission de trouver des possibilités de financements européens supplémentaires pour les mesures qui devront permettre d'atteindre les objectifs de la directive, et de soutenir leur mise en place.

1.4 Le CESE demande à la Commission d'examiner d'urgence les raisons de la faible utilisation des ressources disponibles et de procéder le cas échéant à une révision des règles de financement, d'examiner comment accroître le rôle du Fonds pour l'efficacité énergétique récemment créé, tant sur le plan des sources de financement que des critères d'octroi qui doivent contribuer à atteindre des objectifs environnementaux, sociaux et économiques.

1.5 De même, le CESE demande à la Commission d'examiner la possibilité d'étendre sa proposition d'«emprunts obligataires Europe 2020 pour le financement de projets» à des projets contribuant à atteindre les objectifs de la présente directive.

1.6 Le CESE demande à la Commission de procéder à une évaluation rapide du potentiel inexploité qui peut subsister dans l'industrie en matière d'efficacité énergétique, afin de définir les mesures appropriées à y adopter.

1.7 Le CESE recommande à la Commission d'examiner dans quelle mesure et à quelles conditions les instruments d'étalonnage des émissions de CO₂ et autres polluants (définis dans les documents BREF) pourraient être utilisés comme dans la directive sur les émissions industrielles et être élaborés dans le cadre d'un système de gouvernance impliquant l'ensemble des acteurs concernés, dont les employeurs, les syndicats et les ONG.

1.8 Le CESE recommande de rendre plus strictes les conditions de mise en place éventuelle de compteurs intelligents, dans le respect des principes d'universalité et d'accessibilité de l'énergie pour le consommateur, ainsi que du respect des données personnelles.

1.9 Le CESE demande que la proposition de directive à l'examen prévoie que les États membres modèrent la répercussion des coûts des mesures sur la facture des clients finaux, notamment le cas échéant des coûts des compteurs intelligents, et veillent à la gratuité de l'ensemble de ces mesures pour les ménages à faibles revenus selon des modalités à définir par les États membres.

1.10 Le CESE demande à la Commission de contribuer à ce que les compétences des conseils d'entreprise et des comités d'entreprise européens soient élargies à l'efficacité énergétique afin de permettre d'atteindre les objectifs de la directive.

1.11 Le CESE demande à la Commission de définir plus précisément la notion de «petites et moyennes entreprises» en termes de taille et de champs d'activités, en évitant qu'une définition trop large n'ait pour conséquence qu'une grande part des entreprises ne serait pas tenue de réaliser des audits énergétiques ni de participer à la poursuite des objectifs de la directive.

1.12 Le CESE demande à la Commission de veiller à une meilleure intégration du secteur des transports et à ce que des mesures soient envisagées dans le cadre de la directive à l'examen, afin de contribuer à atteindre l'objectif recherché.

1.13 Le CESE demande à la Commission de réclamer aux États membres d'envisager des mesures renforcées, voire contraignantes, pour l'ensemble de leur parc immobilier et réclame la définition d'un objectif chiffré de ce type, assorti de mesures de financement, d'incitation et d'accompagnement adéquates.

1.14 Le CESE demande à la Commission de contribuer à la coordination européenne nécessaire à l'amélioration des cursus scolaires et universitaires, des programmes de formation et de R&D, afin qu'ils soient adaptés aux enjeux et objectifs poursuivis par la directive, et privilégient les partenariats en ce sens.

1.15 Le CESE met en évidence le rôle fondamental que des services publics territoriaux ou régionaux peuvent jouer en termes d'audits énergétiques pour aider et stimuler les particuliers à améliorer l'efficacité énergétique de leur logement.

1.16 Le CESE considère que les consommateurs jouent un rôle clé dans la réduction de la consommation d'énergie. La Commission européenne doit garantir l'existence de stratégies nationales grâce auxquelles les consommateurs s'engageront et se mobiliseront dans cette voie, afin d'obtenir les meilleurs résultats possibles tant pour chacun d'entre eux que pour la société. Les politiques en faveur de l'efficacité énergétique doivent être soutenues par des incitations (financières) appropriées qui soient attrayantes pour les consommateurs, de sorte qu'ils puissent y adhérer. La prise en compte des besoins des consommateurs de groupes défavorisés doit faire partie intégrante de toutes les politiques en matière d'efficacité énergétique.

2. Introduction

Cet avis porte sur la proposition de directive sur l'efficacité énergétique (COM(2011) 370 final) se basant sur les directives en vigueur concernant la cogénération et les services énergétiques et visant à les refonder en un acte législatif unique, de caractère global, sur l'efficacité énergétique dans les approvisionnements énergétiques et la consommation finale d'énergie.

3. Contenu essentiel de la proposition de directive relative à l'efficacité énergétique et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE

3.1 L'UE s'est fixé l'objectif d'obtenir 20 % d'économies d'énergie primaire en 2020 et en a fait l'un des cinq grands objectifs de la stratégie «Europe 2020» pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

3.2 Les estimations les plus récentes de la Commission qui tiennent compte des objectifs nationaux d'efficacité énergétique pour 2020 fixés par les États membres dans le cadre de la

stratégie Europe 2020, suggèrent que l'UE parviendra à la moitié seulement de l'objectif de 20 % pour cette date. Le Conseil européen et le Parlement européen ont demandé à la Commission d'adopter une nouvelle stratégie ambitieuse en matière d'efficacité énergétique, en vue d'agir de manière résolue pour exploiter le potentiel considérable qui existe.

3.3 Pour insuffler un nouvel élan à l'efficacité énergétique, la Commission a présenté, le 8 mars 2011, un nouveau Plan pour l'efficacité énergétique (PEE) qui définit des mesures visant à réaliser des économies supplémentaires au niveau de la fourniture et de l'utilisation de l'énergie.

4. Observations générales sur la proposition de directive

4.1 Le présent avis s'appuie sur l'avis CESE 1180/2011 du Comité sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Plan 2011 pour l'efficacité énergétique» du 14 juillet 2011 et le complète. En particulier, le Comité rappelle les positions qu'il a adoptées dans cet avis en matière de production de chaleur et d'électricité, de cogénération (5.3) et de services énergétiques (5.4). En outre, le Comité rappelle sa demande d'étudier le fonctionnement, et si besoin est, de modifier les dispositions actuelles en matière de certification de la performance énergétique des bâtiments, d'éco-étiquetage des appareils ménagers et de compteurs intelligents.

4.2 Le Comité soutient l'objet et les objectifs de la proposition de directive visant à établir «un cadre commun pour la promotion de l'efficacité énergétique dans l'Union en vue d'assurer la réalisation de l'objectif fixé par l'Union de 20 % d'économies d'énergie primaire d'ici à 2020 et de préparer la voie pour de nouvelles améliorations de l'efficacité énergétique au-delà de cette date». Le Comité est convaincu de l'importance de promouvoir l'efficacité énergétique dans l'Union vu le potentiel inexploité qui y subsiste et parce qu'atteindre l'objectif poursuivi sera bénéfique à l'Union, tant du point de vue environnemental que d'un point de vue économique et social. Le CESE reconnaît qu'un grand nombre d'initiatives, législatives ou non, ont été lancées ces dernières années concernant les «bâtiments verts» et les produits de construction «verts». Il semble cependant qu'il manque un dispositif global pour les «constructions vertes», d'où un manque de coordination des activités et un gaspillage des ressources. Il serait utile que la Commission européenne entreprenne de publier un livre vert sur les «constructions vertes», qui engloberait toutes les initiatives relatives aux constructions et aux matériaux.

4.3 Le Comité soutient la proposition de directive en ce qu'elle abroge et intègre, en les revisitant, la directive 2004/8/CE sur la cogénération et la directive 2006/32/CE sur les services énergétiques, une telle approche intégrée pouvant favoriser les synergies, notamment en matière de cogénération de chaleur et d'électricité, et ainsi faciliter la réalisation des objectifs visés. Le Comité estime qu'une meilleure intégration du secteur des transports devrait également être recherchée, et des mesures envisagées dans le cadre de la directive à l'examen, afin de contribuer à atteindre l'objectif recherché.

4.4 Jugeant crucial d'atteindre l'objectif de 20 % d'économies d'énergie primaire d'ici à 2020, le Comité recommande de prévoir que la Commission évalue dès 2013 si l'Union est susceptible d'atteindre cet objectif dans le cadre des dispositions en vigueur. Le CESE recommande de concentrer le maximum d'efforts sur l'obtention de résultats tangibles.

4.5 Considérant l'importance des lieux de travail pour le développement et la mise en œuvre des mesures proposées, le Comité regrette l'absence de référence au lieu de travail et à l'importance d'y promouvoir le dialogue social pour atteindre les objectifs fixés. L'engagement et la participation des travailleurs dans les programmes d'efficacité énergétique sont en effet essentiels pour atteindre les objectifs, de même que le développement et la mise en œuvre de programmes d'éducation et de formation appropriés, ainsi que de mesures visant à assurer de bonnes conditions de travail et la santé et sécurité au travail. Ces aspects doivent faire l'objet d'une information et d'une consultation des travailleurs dans le cadre du dialogue social, qui doit être promu.

4.5.1 De même, le CESE recommande, à l'instar de la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, d'adopter une annexe relative à la formation aboutissant à la certification ou à la qualification des prestataires de services faisant l'objet de la présente directive.

4.6 Le Comité est préoccupé par la question du financement des investissements qui s'avèreront nécessaires. En effet, alors qu'il apparaît actuellement qu'en de nombreux cas, la part du financement de l'UE est trop faible pour constituer une incitation, comme souligné au paragraphe 6.5.1 de l'avis CESE 1180/2011, le point 4 de l'exposé des motifs de la proposition à l'examen se limite à stipuler que la proposition de directive «sera mise en œuvre à l'aide du budget existant et n'aura pas d'incidence sur le cadre financier pluriannuel». Il est bien sûr important d'utiliser le plus possible les instruments financiers existants mais il faut se rendre à l'évidence: ceux-ci sont actuellement inadéquats, vu la faible utilisation par les États membres et les régions des ressources disponibles au titre des fonds structurels et de cohésion. Le Comité est convaincu que, pour que les objectifs fixés puissent être atteints, il faut que la Commission:

- se penche d'urgence sur les raisons de la faible utilisation des ressources disponibles et le cas échéant revoie les règles de financement. Ceci s'avère d'autant plus urgent et crucial dans le contexte des contraintes qui pèsent actuellement sur les finances publiques, contraintes résultant notamment de décisions prises au niveau européen au travers des plans d'austérité;
- examine comment accroître le rôle du fonds pour l'efficacité énergétique récemment créé, tant sur le plan des sources de financement que des critères d'octroi des financements qui, pour le Comité, doivent veiller à atteindre des objectifs à la fois environnementaux et économiques et sociaux;
- examine la possibilité d'étendre sa proposition d'«Emprunts obligataires Europe 2020 pour le financement de projets» à des projets d'investissements visant à contribuer à atteindre les objectifs de la proposition de directive à l'examen;

- examine les autres mécanismes de financement envisageables et parmi ceux-ci des systèmes dits de tiers investisseurs assurant le préfinancement et rémunérés par l'économie d'énergie résultant des travaux d'amélioration d'efficacité énergétique des logements concernés. En ce sens, le CESE appuie la proposition de la Commission de recourir aux sociétés de services énergétiques (ESCO, Energy Service Companies), notamment pour l'installation de compteurs «intelligents».

4.7 Le Comité souligne que selon le Plan 2011 pour l'efficacité énergétique, les bâtiments publics représentent seulement 12 % du parc immobilier de l'UE. Il souligne par conséquent l'importance du reste du parc immobilier et propose que les États membres considèrent l'adoption de mesures renforcées et éventuellement contraignantes pour l'ensemble de leur parc immobilier, et plaide en faveur de la fixation d'un tel objectif assorti de mesures de financement, d'incitation et d'accompagnement adéquates. Ceci s'avère d'autant plus nécessaire que, comme le souligne le considérant (15) de la proposition de directive, «le parc immobilier existant est le secteur qui offre le plus gros potentiel d'économies d'énergie. Par ailleurs, les bâtiments sont essentiels pour atteindre l'objectif de l'UE de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 80 à 95 % d'ici 2050 par rapport à 1990». En outre, le Comité souligne que la rénovation énergétique du parc immobilier de l'UE:

- permettrait de créer de nombreux emplois en Europe, emplois dont il faut garantir la qualité au travers d'un dialogue social renforcé et qui doivent être créés grâce à des programmes d'éducation et de formation adaptés;
- apporterait ainsi des recettes aux États (notamment au travers de la baisse du chômage et de l'augmentation des recettes fiscales);
- favoriserait la relance européenne;
- permettrait également d'atteindre des objectifs sociaux moyennant des mesures spécifiques à adopter pour les ménages à bas et moyens revenus, en facilitant la diminution de leurs factures énergétiques grâce à une diminution des volumes d'énergie nécessaires pour se chauffer et s'éclairer.

5. Observations spécifiques

5.1 L'article 4, qui prévoit une obligation annuelle de rénovation de 3 % de la surface au sol totale des bâtiments détenus par des organismes publics des États membres, fait référence à une surface au sol totale utile supérieure à 250 m². Le Comité estime que ces obligations devront être applicables aux bâtiments détenus par les institutions européennes. Par ailleurs, le Comité s'interroge sur cette valeur minimale de 250 m² et se demande si elle n'amènerait pas à exonérer dans les faits notamment des agences immobilières sociales de ces obligations de rénovation, vu les surfaces habitables souvent plus petites des logements sociaux. Cela, alors que la poursuite des objectifs fixés d'efficacité énergétique doit également avoir une finalité sociale en fixant des mesures contribuant à diminuer la facture énergétique des ménages défavorisés au travers d'une incitation à la rénovation énergétique des logements qu'ils occupent.

5.1.1 Compte tenu de l'actuelle situation économique, les objectifs énoncés aux articles 4 et 6 pourraient ne pas être atteints dans les délais prévus. Pour le CESE, la Commission devrait envisager une solidarité européenne pour les États dans l'impossibilité d'atteindre seuls les objectifs.

5.2 Les mécanismes d'obligations en matière d'efficacité énergétique prévus à l'article 6, s'ils sont nécessaires, entraîneront cependant des coûts. Le Comité estime nécessaire de modérer la répercussion des coûts des mesures sur la facture des clients finaux (voir le point 4.5.5. de l'avis CESE 1180/2011). En particulier, il estime que les améliorations devraient être gratuites pour les ménages à faibles revenus, comme il le souligne au point 6.7.2 du même avis CESE 1180/2011.

5.3 L'article 7, paragraphe 1, prévoit que les États membres encouragent notamment les petites et moyennes entreprises à faire l'objet d'audits énergétiques. Le Comité estime dès lors qu'il serait utile de définir les «petites et moyennes entreprises» à l'article 2.

5.4 L'article 7, paragraphe 2, prévoit que les entreprises autres que les «petites et moyennes entreprises» fassent l'objet d'un audit énergétique au plus tard le 30 juin 2014 puis tous les trois ans à compter du dernier audit énergétique. Pour le Comité, comme mentionné au point 5.5.1 de l'avis CESE 1180/2011, un potentiel inexploité en matière d'efficacité énergétique peut subsister dans l'industrie, même si des progrès y ont été accomplis et même si des mesures européennes telles que le système d'échange de quotas d'émission visent déjà les industries à forte intensité énergétique. Afin de pouvoir définir au plus vite le potentiel inexploité dans l'industrie et les mesures appropriées à y adopter en conséquence, le Comité propose:

- d'effectuer sans tarder et d'une manière efficace des audits énergétiques;
- de soutenir, déployer et diffuser très largement des outils traditionnels et nouveaux en vue de faciliter une amélioration ciblée et cohérente de l'efficacité énergétique dans les industries qui consomment beaucoup d'énergie et dans celles des PME.
- les audits portent à la fois sur les questions relatives à la gestion et sur les questions structurelles. Les mutations en matière de gestion sont relativement faciles à mettre en œuvre, mais les mutations structurelles (sols, toits, modification de la fonction du bâtiment, produits lourds) sont onéreuses et chronophages, en particulier parce que la mise en œuvre des recommandations d'un audit nécessite une étude de rentabilité et un plan d'exécution, afin d'élaborer une offre comportant des paramètres exacts et un budget. Outre ces contraintes, il est souvent obligatoire d'obtenir des permis, ce qui allonge considérablement le processus de rénovation. Pour toutes ces raisons, il y a lieu de prévoir, lorsque les modifications recommandées par l'audit requièrent des travaux de grande ampleur, que le délai pour leur réalisation puisse être allongé.

5.4.1 La participation des travailleurs est capitale pour l'amélioration de l'efficacité énergétique. Sans leurs connaissances, leur expérience et leur engagement, il n'est pas possible d'obtenir des résultats. C'est pourquoi le CESE recommande d'examiner dans quelle mesure et à quelles conditions les instruments d'étalonnage des émissions de CO₂ et autres gaz polluants (documents BREF élaborés par l'IPTS de Séville comme supports de l'ex-directive IPPC et de la directive de 2010 sur les émissions industrielles dite IED, et également utilisés pour le système ETS et intégrant des référentiels d'efficacité énergétique) pourraient être utilisés de la même manière dans la directive à l'examen et élaborés dans le cadre d'un système de gouvernance impliquant l'ensemble des acteurs concernés, dont les employeurs, les syndicats et les ONG. De la sorte, il serait possible de prendre en compte dans les diagnostics et les propositions à élaborer dans le cadre de ce système de gouvernance: les coûts et bénéfices des mesures d'efficacité énergétique envisageables et aussi, entre autres, la dimension sociale-emploi, l'impact sur les conditions de travail, des analyses et normes sociales, des outils d'évaluation des besoins prévisionnels d'emplois, de qualifications et de formations professionnelles, et les dispositifs à mettre en œuvre en conséquence.

5.5 L'article 8, paragraphe 1, évoque les conditions à respecter en cas de mise en place de compteurs intelligents. Le Comité estime ces conditions insuffisantes. Il demande que chaque État réalise, dans son contexte réglementaire propre, un examen approfondi préalable concernant les coûts et bénéfices de tels compteurs, et considère que cet examen devrait prendre en compte, d'une part, la faisabilité technique et la rentabilité pour l'investisseur de l'installation de compteurs intelligents, en intégrant les frais liés à leur entretien, à leur gestion et à leur remplacement, et, de l'autre, les risques que pourraient présenter de tels compteurs par rapport aux principes à respecter d'universalité et d'accessibilité de l'énergie pour le consommateur, ainsi que de respect des données personnelles. Pour l'électricité, cet examen est intégré dans l'évaluation économique mentionnée au point 2 de l'annexe 1 de la directive 2009/72/CE du 13 juillet 2009.

5.6 L'article 10, paragraphe 1, énonce l'obligation d'établir un plan national en matière de chaleur et de froid. Celui-ci devrait notamment porter sur les aspects relatifs à la concurrence, afin d'agir sur les problèmes que peuvent poser les monopoles dans le secteur du chauffage urbain.

5.7 Sur un plan très concret, le CESE souligne l'importance du développement des services énergétiques offerts par des administrations publiques ou proposés par des sociétés privées, destinés à mettre en œuvre les solutions de meilleure efficacité énergétique tant pour les entreprises, les collectivités que les particuliers. Les financements européens devraient permettre leur développement en les rendant accessibles aux particuliers et aux PME, selon des conditions déterminées par l'intérêt général.

5.8 D'un point de vue juridique, les contrats de performance énergétique, mentionnés dans le texte de la Commission mais dans le cadre de relations contractuelles avec des entités publiques, représentent un outil de nature à généraliser la recherche systématique d'une plus grande efficacité énergétique.

5.9 Il y aurait lieu que l'article 1 (Objet et champ d'application) exclue les bâtiments historiques classés, car les difficultés d'ordre pratique et esthétique relatives, entre autres, à l'installation de compteurs intelligents sont généralement beaucoup plus importantes dans les bâtiments historiques. Par exemple, les dispositions législatives en matière de conservation du patrimoine interdisent souvent au propriétaire d'un bâtiment historique d'y installer de nouveaux systèmes de gestion de l'énergie. Les États membres devraient pouvoir décider au cas par cas de possibilités d'exemption concernant l'un ou l'autre bâtiment historique et classé particulier, et de l'application d'un éventail de solutions plus flexibles.

Bruxelles, le 26 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — «L'internet ouvert et la neutralité de l'internet en Europe»

COM(2011) 222 final

(2012/C 24/31)

Rapporteur: **M. PEGADO LIZ**

Le 19 avril 2011, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — «L'Internet ouvert et la neutralité d'Internet en Europe»

COM(2011) 222 final.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 octobre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 26 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 151 voix pour et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Les concepts d'Internet ouvert et de neutralité d'Internet, les «libertés de l'Internet», sont les pierres angulaires de toute réglementation visant à garantir la libre utilisation d'Internet comme moyen de communication.

1.2 Garantir l'ouverture et la neutralité d'Internet a été reconnu comme un objectif politique fondamental au niveau européen, dans plusieurs documents importants, et plus particulièrement mentionné en tant qu'objectif politique dans l'agenda numérique, l'un des principaux piliers de la stratégie Europe 2020.

1.3 Le CESE accueille dès lors favorablement la communication de la Commission visant à surveiller les répercussions de l'évolution commerciale et technologique sur les «libertés de l'Internet». Toutefois, la communication à l'examen ne répond pas aux attentes légitimes du Comité.

1.4 Si la Commission identifie certaines situations susceptibles de conduire à la violation de ces principes, elle plaide, au lieu de prendre des mesures pour les défendre, en faveur d'une approche attentiste.

1.5 Compte tenu de l'importance primordiale de la question pour l'avenir économique et social de l'Europe, le CESE recommande fortement de consacrer formellement et sans délai les principes d'Internet ouvert et de neutralité d'Internet dans le droit européen, tout en gardant toujours à l'esprit l'évolution des technologies («l'état de la technique») dans ce domaine.

1.6 En outre, le CESE estime que l'heure est venue de définir des principes garantissant un Internet ouvert et neutre, et recommande à cette fin une série de principes qui lui paraissent devoir être adoptés (voir paragraphe 7.12).

1.7 Le CESE pense également que ces principes revêtent une importance cruciale pour le développement futur de l'Internet

en tant qu'outil pour une citoyenneté renforcée s'appuyant sur la Charte des droits fondamentaux de l'UE et en tant que condition essentielle de la réalisation des objectifs du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI) convenus à Genève (2003) et à Tunis (2005).

1.8 Le CESE est d'avis qu'une action immédiate dans ce domaine sera cruciale pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020, mettre en œuvre l'agenda numérique et poursuivre la réalisation du marché intérieur. À cet égard, il se félicite des récentes déclarations publiques de la commissaire KROES.

1.9 Le Comité demande dès lors que le Parlement européen et les États membres adoptent une approche volontariste en vue de sauvegarder les libertés de l'Internet et suppose que la Commission agira en conséquence.

2. Esprit, nature et contenu de la communication de la Commission

2.1 La communication à l'examen est un document politique qui répond à l'engagement pris par la Commission européenne dans sa déclaration accompagnant le paquet de réforme des télécommunications de 2009 ⁽¹⁾ de «... surveiller les répercussions de l'évolution commerciale et technologique sur les «libertés de l'Internet» et de soumettre avant la fin de l'année 2010 au Conseil et au Parlement européen un rapport sur la nécessité éventuelle de fournir d'autres orientations».

2.1.1 Dans cette déclaration, la Commission affirmait son engagement ferme et sans équivoque en faveur du «... maintien du caractère ouvert et neutre de l'Internet, en tenant pleinement compte de la volonté des colégislateurs de consacrer désormais la neutralité de l'Internet et d'en faire un objectif politique et un principe réglementaire que les autorités réglementaires nationales devront promouvoir».

⁽¹⁾ JO L 337 du 18.12.2009.

2.2 Il convient de se rappeler que dans sa stratégie numérique pour l'Europe, la Commission annonçait qu'elle «[suivrait] avec attention la mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives sur le caractère ouvert et neutre de l'Internet» ⁽²⁾.

2.3 La communication à l'examen décrit les processus de consultation publique et d'enquête entrepris par la Commission en 2010 ⁽³⁾, ainsi que le sommet organisé conjointement par la Commission et le Parlement le 11 novembre 2010 ⁽⁴⁾.

2.4 La Commission conclut qu'aucune action ne devrait être entreprise pour le moment car il n'y a pas suffisamment d'éléments permettant de recommander une nouvelle législation comme étant nécessaire à ce stade.

2.4.1 Durant la phase de consultation, plusieurs parties prenantes et l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) ont signalé que certains fournisseurs de services Internet (FSI) ont «limité» certains types de trafic, les ont «bloqués» et pratiqué des tarifs discriminatoires pour les fournir ⁽⁵⁾.

2.4.2 La Commission espère toutefois que les règles relatives aux contrats ⁽⁶⁾, à la transparence ⁽⁷⁾, au changement d'opérateur ⁽⁸⁾ et à la qualité des services ⁽⁹⁾, qui font partie du cadre révisé de l'UE en matière de télécommunications contribueront à produire des résultats concurrentiels.

2.4.3 Par ailleurs, la Commission est d'avis qu'il convient de prévoir un délai suffisant pour l'application de ces dispositions et d'analyser comment elles seront mises en œuvre dans la pratique ⁽¹⁰⁾.

2.5 La Commission ne définit pas expressément les principaux termes étant donné qu'ils sont susceptibles d'être interprétés par la législation européenne. En fait, elle affirme qu'«... il n'existe pas de définition établie de la neutralité d'Internet».

⁽²⁾ COM(2010) 245 final du 26.08.2010.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/net_neutrality/index_en.htm.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/net_neutrality/index_en.htm#consultation.

⁽⁵⁾ Étranglement: un fournisseur de services Internet (FSI) peut «étrangler» sa largeur de bande afin de ralentir intentionnellement la vitesse utilisée par un client donné pour des types spécifiques de trafic. Le BEREC a signalé que certains fournisseurs en France, Grèce, Hongrie, Lituanie, Pologne et au Royaume-Uni ont eu recours à cette technique d'étranglement pour le partage de fichiers P2P ou pour des services de vidéo transmission. Blocage: un FSI peut bloquer intentionnellement les adresses IP de sites spécifiques afin d'empêcher leurs utilisateurs internet d'avoir accès à certains services et applications. D'après le BEREC, certains opérateurs de communications mobiles en Autriche, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Portugal et Roumanie ont bloqué les services de téléphonie vocale sur internet (VoIP) ou leur ont appliqué une majoration.

⁽⁶⁾ Article 20 par. 1, lettre b) de la directive sur le service universel telle que modifiée par la directive dite «Droits des citoyens» 2009/136/CE.

⁽⁷⁾ Article 21, par. 3 lettre c) et d) de la directive sur le service universel telle que modifiée par la directive dite «Droits des citoyens» 2009/136/CE.

⁽⁸⁾ Paragraphe 47 de la directive dite «Droits des citoyens» 2009/136/CE.

⁽⁹⁾ Article 22, par. 3 de la directive sur le service universel telle que modifiée par la directive dite «Droits des citoyens» 2009/136/CE.

⁽¹⁰⁾ Le 19 juillet, la Commission a engagé des poursuites contre 20 États membres pour défaut de transposition du cadre révisé dans la législation nationale.

2.5.1 En lieu et place, elle réunit ces deux termes et condense la position juridique de l'UE sur ces deux aspects en faisant référence à l'article 8, paragraphe 4, point g) de la directive-cadre qui impose aux autorités réglementaires nationales (ARN) l'obligation de s'assurer que les utilisateurs finaux ont la capacité à accéder à l'information et à en diffuser ainsi qu'à utiliser les applications et les services de leur choix (sous réserve de la législation en vigueur) ⁽¹¹⁾.

2.6 La communication se clôt par un engagement de la Commission à publier les résultats de nouvelles enquêtes de l'ORECE sur les pratiques des FSI susceptibles d'être anticoncurrentielles et d'aller à l'encontre des principes d'un Internet ouvert et neutre. Si des problèmes importants et persistants sont avérés et que la Commission juge qu'il est nécessaire de réglementer davantage, elle formulera à l'intention du Conseil des avis quant aux mesures qui pourraient être nécessaires.

3. De quoi parlons-nous?

3.1 L'incapacité à définir de manière précise la terminologie en question constitue un problème majeur. Or sans définition, on ne peut exposer clairement le débat, ni fournir une orientation claire au marché et aux régulateurs sur le champ d'application prévu de la législation européenne sur cette question.

3.2 L'Internet ouvert

3.2.1 Le concept d'Internet ouvert remonte aux origines de la Toile et à la création du World Wide Web, qui a mis les contenus de l'Internet public à la disposition de tout citoyen dans le monde, disposant d'une connexion au réseau.

3.2.2 Le principe de l'Internet ouvert repose sur le fait qu'en tant qu'utilisateurs, nous sommes libres de nous connecter à l'Internet public sans aucune restriction de la part des gouvernements ou des fournisseurs de services Internet (FSI) portant sur le contenu, les sites, les plateformes, le type d'équipement pouvant être associé ou les modes de communication consentis.

3.2.3 Le service est «ouvert» car il utilise des normes publiques gratuites dont tout un chacun peut bénéficier pour créer des sites Internet, des applications et des services, et parce qu'il gère tout le trafic de manière similaire.

3.2.4 Dès lors qu'une personne est connectée à l'Internet public, elle ne doit demander aucune autorisation ou payer de supplément aux FSI pour être ligne avec les autres utilisateurs. Lorsqu'une personne crée un service innovant, elle ne doit demander aucune autorisation pour en faire bénéficier le reste du monde.

3.2.5 La réussite remarquable d'Internet repose sur cette liberté de communiquer et d'innover.

⁽¹¹⁾ Directive 2002/21 telle que modifiée par la directive 2009/140/CE du 25 novembre 2009 (JO L 337 du 18.12.2009).

3.2.6 Dans les faits aujourd'hui, de nombreux services de l'Internet public ne sont plus «ouverts». Le réseau mondial est toujours ouvert mais les applications que nous utilisons sur nos téléphones intelligents, les sites de réseaux de socialisation que nous consultons et les contenus payants que nous achetons font partie d'un Internet fermé, accessible uniquement par des interfaces privées et des interfaces de programmes d'application ⁽¹²⁾.

3.2.6.1 De plus en plus fréquemment, des États ⁽¹³⁾, des entreprises ⁽¹⁴⁾ et des opérateurs de réseaux ⁽¹⁵⁾ limitent l'accès à l'Internet public ou modifient son mode de fonctionnement, pour des raisons politiques, technologiques ou commerciales.

3.2.7 Néanmoins, le concept de l'Internet ouvert a permis de stimuler l'innovation économique, la participation démocratique, la liberté d'expression et l'apprentissage en ligne dans le monde entier. C'est un concept d'importance capitale pour les valeurs qui sont les nôtres de liberté, d'égalité et de droits de l'homme et qui figurent dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

3.2.8 Sans être expressément cité, le principe de l'Internet ouvert est traité par l'article 1 paragraphe 3a et par l'article 8 paragraphe 4g de la directive-cadre relative aux réseaux et services de communications électroniques et par le paragraphe 28 de la directive 2009/136/CE sur les droits des citoyens.

3.3 Neutralité d'Internet

3.3.1 Le principe de la neutralité d'Internet découle de celui de l'Internet ouvert. Alors que l'Internet ouvert se réfère à des normes ouvertes et à la liberté de connexion à Internet et à son utilisation, la neutralité d'Internet concerne le traitement commercial réservé aux utilisateurs d'Internet par les FSI. Ce principe vise à protéger les droits des consommateurs en vertu du principe de l'Internet ouvert sans interférence commerciale disproportionnée de la part des fournisseurs de réseaux.

3.3.2 Le principe de la neutralité d'Internet signifie qu'il y a lieu que les entreprises fournissant des services Internet traitent toutes les sources de données Internet similaires de manière équitable et n'établissent pas de distinction entre différents types de trafic de données pour des raisons commerciales.

⁽¹²⁾ Une interface de programmation est un code de programmation inséré entre deux programmes qui leur permet d'établir un lien entre eux et de travailler ensemble.

⁽¹³⁾ La «grande muraille de feu» chinoise applique déjà des contrôles stricts aux communications internet avec le reste du monde, surveille le trafic et bloque l'accès à de nombreux sites ou services. D'autres pays, tels que l'Iran, Cuba, l'Arabie Saoudite et le Vietnam sont intervenus de manière similaire et d'autres gouvernements sont en train de renforcer les contrôles sur ce que l'on peut faire et voir sur internet.

⁽¹⁴⁾ «Les utilisateurs des dispositifs mobiles d'Apple ont accès à de nombreux services internet non pas grâce à un logiciel de navigation (*browser*) mais à travers des petites applications téléchargeables, dénommées *Apps*. En décidant quelles sont les applications compatibles avec ses propres dispositifs, Apple a acquis un rôle de gardien. Au fur et à mesure que ces applications se diffuseront à d'autres diapositifs mobiles, voire même aux voitures et aux téléviseurs, d'autres entreprises voudront procéder de la même manière.» (*The Economist* 2/9/2010).

⁽¹⁵⁾ Certains FSI et opérateurs de réseaux de télécommunications à la recherche de nouvelles sources de revenus, utilisent la technologie pour introduire des différenciations entre les types de trafic internet qui transitent par leurs réseaux, ce qui leur permet d'appliquer une majoration du tarif, de ralentir ou même de bloquer certains services.

3.3.2.1 Ce principe stipule que les utilisateurs d'Internet doivent avoir la maîtrise des contenus qu'ils consultent et des applications qu'ils utilisent sur Internet; par ailleurs, il préconise que les FSI n'aient pas le droit d'utiliser leur puissance de marché pour exercer une discrimination à l'encontre de candidats en compétition ou de contenus.

3.3.2.2 Ce principe peut être compatible avec des mesures de gestion du trafic tant que celles-ci sont non discriminatoires, transparentes aux yeux des consommateurs et prises en vue d'atteindre des objectifs légitimes en matière de qualité des services. Elles ne peuvent cependant pas prendre la forme de mesures incitant à ralentir le développement du réseau dans le but de pratiquer des prix supérieurs à cause de la rareté des ressources.

3.3.3 Ce principe soutient qu'il y a lieu que le marché de la connectivité conserve un caractère distinct sur le plan juridique du marché des contenus et des applications, ce qui veut dire que les sociétés actives sur les deux marchés doivent gérer leurs activités sur ces marchés de manière adéquatement séparée.

3.3.4 Ce principe pourrait néanmoins être menacé ⁽¹⁶⁾. Les FSI pourraient utiliser leur infrastructure pour bloquer des applications et des contenus d'Internet (par ex. des sites, des services ou des protocoles), notamment ceux des concurrents, ou modifier leurs modèles d'activité afin de limiter la qualité et le niveau d'accès des différents utilisateurs. Ces modifications des modèles d'activité pourraient aboutir à une discrimination déloyale par le prix et à une discrimination par la qualité du service offert.

3.4 Précédents avis du CESE

3.4.1 Dans de nombreux avis, le CESE a adopté une position claire en faveur de ces deux principes essentiellement pour les motifs suivants: liberté et droits de l'homme; protection des données et de la vie privée; gouvernance démocratique et coopérative; intégration et autonomie, innovation et croissance économique ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Dans sa réponse du 30 juin 2010 à la consultation publique lancée par la Commission européenne, le BERECA a énuméré trois préoccupations principales concernant les évolutions futures: 1) les éventuels effets anticoncurrentiels découlant de la possibilité d'appliquer des tarifs discriminatoires en utilisant des techniques telles que l'inspection approfondie des paquets (IAP), combinée à des incitations économiques et au potentiel d'intégration verticale; 2) les possibles conséquences négatives à plus long terme pour l'économie liée à internet (pour l'innovation, la liberté d'expression, etc.); 3) la confusion et les préjudices dont est victime le consommateur dus au manque de transparence.

⁽¹⁷⁾ Voir avis du CESE 984/2008 sur les «Réseaux de communication électroniques» (TEN/327-329 du 29 mai 2008) rapporteur: M. HERNÁNDEZ BATALLER, principalement par. 1.1, 1.2.7 et 4.4; 1915/2008 sur «L'accès au haut-débit pour tous: réflexions sur l'évolution du périmètre du service universel de communications électroniques» (TEN/353 du 3 décembre 2008), rapporteur: M. HENCKS, principalement par. 1.5; CESE 1628/2010 sur «La stratégie numérique pour l'Europe» (TEN/426 du 13 décembre 2010), rapporteur: M. McDONOGH, principalement par. 1.6, 1.9 et 4.5; CESE 525/2011 sur «L'Acte pour le marché unique» (INT/548 du 15 mars 2011), rapporteurs: M^{me} FEDERSPIEL, MM. SIECKER et VOLEŠ; et tout particulièrement le récent avis CESE 669/2011 sur le thème «Renforcer la culture numérique, les compétences numériques et l'insertion numérique» (TEN/453), rapporteuse: M^{me} BATUT.

3.4.2 Dans son avis CESE 362/2011, notamment, le Comité a déjà affirmé que «Le Comité considère que le principe de neutralité revêt une importance fondamentale pour l'avenir des services Internet en Europe. ⁽¹⁸⁾»

4. L'économie derrière les principes: le lien vers la stratégie Europe 2020 et la stratégie numérique

4.1 L'économie numérique

4.1.1 Dans le cadre de l'initiative phare de la stratégie numérique ⁽¹⁹⁾, la stratégie Europe 2020 ⁽²⁰⁾ cherche à accroître le formidable potentiel de croissance de l'Internet et de l'économie numérique.

4.1.2 2 milliards d'internautes sont désormais connectés à l'Internet, et le montant annuel des transactions électroniques atteint presque 5,5 trillions d'euros. Les chiffres relatifs à la consommation et aux dépenses liées à l'Internet dépassent désormais ceux de l'agriculture ou de l'énergie; dans les pays où la pénétration de l'Internet est le plus avancée, ce média a contribué pour 21 % à la croissance du PIB au cours des cinq dernières années. ⁽²¹⁾

4.1.3 Selon une étude récente publiée par l'Institut McKinsey ⁽²²⁾ et portant sur près de 5 000 PME, la croissance des entreprises ayant une forte présence sur la Toile a augmenté plus de deux fois plus vite que celle des entreprises peu ou pas présentes. Ces entreprises ont également créé plus de deux fois plus d'emplois que les autres.

4.1.4 Si l'on veut tirer le maximum de profit de ce formidable moteur de croissance et de transformation, aucun effort ne doit être épargné afin d'optimiser l'accès à Internet et la liberté d'utilisation d'Internet et de minimiser son coût pour les consommateurs comme pour les entreprises.

4.2 Les PME, l'innovation, l'emploi et la croissance

4.2.1 La stratégie Europe 2020 met l'accent tout particulièrement sur l'amélioration de l'environnement des PME, la réduction des coûts des transactions, la stimulation de l'innovation dans les PME et l'aide aux jeunes pousses.

4.2.2 Toute politique conduisant à abandonner les principes du libre accès à l'Internet et de la neutralité du réseau pour favoriser les grands opérateurs aux dépens des 23 millions de PME européennes ⁽²³⁾ et des consommateurs compromettra la capacité de l'Europe à transformer l'économie et la société comme le prévoit la stratégie Europe 2020.

⁽¹⁸⁾ Voir avis du CESE 362/2011 sur le thème «Premier programme en matière de politique du spectre radioélectrique et le haut débit en Europe» (TEN/434-435).

⁽¹⁹⁾ «Une stratégie numérique pour l'Europe» – COM(2010)245 final.

⁽²⁰⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽²¹⁾ Voir le rapport de l'Institut McKinsey «Internet matters: The Net's sweeping impact on growth, jobs, and prosperity», mai 2011.

⁽²²⁾ Rapport de l'Institut McKinsey «Internet matters: The Net's sweeping impact on growth, jobs, and prosperity», mai 2011 http://www.mckinsey.com/mgi/publications/internet_matters/pdfs/MGI_internet_matters_full_report.pdf.

⁽²³⁾ Eurostat (Annuaire d'Eurostat 2010, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/eurostat_yearbook_2010).

4.3 Le marché intérieur et la concurrence loyale

4.3.1 Les principes de l'Internet ouvert et de la neutralité de l'Internet, garants de la concurrence loyale et stimulant l'innovation, sont également essentiels à la réalisation d'un marché unique numérique solide ⁽²⁴⁾.

5. Plusieurs opérateurs de réseaux contre le principe de neutralité d'Internet

5.1 Certains opérateurs de réseaux développent un lobbying actif auprès des gouvernements nationaux, de la Commission européenne et du Parlement européen afin de pouvoir accroître leur part des recettes Internet ⁽²⁵⁾. Ils affirment qu'à moins de pouvoir créer de nouvelles sources de revenus provenant de la fourniture de contenus, ils ne seront pas en mesure de mobiliser ni d'investir les capitaux nécessaires pour fournir à l'Europe les réseaux à large bande et à haut débit dont elle a besoin ⁽²⁶⁾.

5.1.1 Plusieurs opérateurs de réseaux privés en concurrence sur le marché de la connectivité Internet et à la recherche de rendements sur investissement à court terme se montrent pour le moment assez frileux quand il s'agit d'investir dans ce domaine car ils n'y voient pas d'opportunités commerciales suffisamment rentables, surtout dans le cas des régions périphériques.

5.2 Néanmoins, encouragés par l'aide européenne à l'investissement en faveur de la large bande à haut débit ⁽²⁷⁾ et par des taux de croissance attrayants de la demande de largeur de bande, de nouveaux fournisseurs d'infrastructures font leur apparition sur le marché. De plus, avec le développement en Europe d'un marché des infrastructures de large bande plus compétitif, la disponibilité de la largeur de bande et le coût de sa fourniture sont influencés positivement par le développement des nouvelles technologies tant pour la large bande terrestre que pour la large bande sans fil. Des projets importants en cours de mise en œuvre visent, par exemple, à fournir l'Internet à haut débit, essentiellement dans les zones rurales, en tirant profit du dividende numérique découlant du passage de la diffusion analogique à la diffusion numérique.

⁽²⁴⁾ Tel que défini dans les deux Communications intitulées «Vers un Acte pour le Marché unique pour une économie sociale de marché hautement compétitive – 50 propositions pour mieux travailler, entreprendre et échanger ensemble» (COM(2010) 608 final/2 du 11 novembre 2010) et «L'Acte pour le marché unique – Douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance – "Ensemble pour une nouvelle croissance"» (COM(2011) 206 final du 13 avril 2011), paragraphe 2.7.

⁽²⁵⁾ Quatre parmi les plus grands FSI de l'UE – Deutsche Telekom, France Telecom, Telecom Italia, et Telefónica – ont commandé une étude pour faire valoir leurs arguments, A.T. Kearney, 2010, «A Viable Future Model for the Internet» (Un modèle d'avenir viable pour l'Internet).

⁽²⁶⁾ Les principaux opérateurs FSI européens font valoir que s'ils modernisent leurs réseaux pour répondre à la demande prévue de large bande en 2014 sans revenus supplémentaires, leur rendement du capital investi chutera de 3 à environ 9 %. A.T. Kearney, 2010, «A Viable Future Model for the Internet».

⁽²⁷⁾ Voir COM(2010) 471 final – «Premier programme en matière de politique du spectre radioélectrique», COM(2010) 472 final – Le haut débit en Europe: investir dans une croissance induite numérique, et 2010/572/EU (voir <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:251:0035:0048:FR:PDF>) – Recommandation de la Commission sur l'accès réglementé aux réseaux (NGA); voir également le Tableau de bord stratégie numérique (SEC(2011) 708 final du 31 mai 2011).

5.3 Le problème est que les propositions de certains fournisseurs de services qui souhaitent modifier leurs modèles d'entreprise en niant le principe de neutralité de l'Internet auront pour effet d'augmenter le prix des contenus et des services Internet ou de réduire l'ouverture de celui-ci.

5.3.1 Si l'on parvient à remettre en cause le principe de neutralité de l'Internet, et que les FSI acquièrent le droit de «facturer», de ralentir ou de bloquer le trafic Internet entre les consommateurs et les fournisseurs de services, le coût de ces mêmes services augmentera en Europe, ce qui aura des effets néfastes sur l'innovation, la croissance, l'emploi ainsi que sur la stratégie Europe 2020.

5.3.2 Même la réalisation des objectifs du SMSI, définis à Genève (2003) et à Tunis (2005) conformément aux Objectifs de Développement du Millénaire ⁽²⁸⁾, serait alors mise en péril.

6. KPN ⁽²⁹⁾ provoque l'adoption de la loi sur la neutralité d'Internet aux Pays-Bas

6.1 Dans sa communication du 19 avril, la Commission européenne affirmait ne pas disposer de preuves suffisantes montrant que les opérateurs perturbent le trafic Internet à des fins d'avantages commerciaux, ce qui justifierait l'adoption immédiate de nouvelles mesures législatives en vue de protéger le principe de neutralité de l'Internet.

6.2 Ensuite, le 10 mai, le fournisseur de services Internet néerlandais KPN ⁽³⁰⁾ a toutefois indiqué qu'il prévoyait de facturer à ses clients des frais supplémentaires pour l'accès à certaines applications Internet telles que VoIP (Skype) ou WhatsApp, application pour les smartphones qui remplace les SMS.

6.2.1 Il a été révélé que tout comme d'autres FSI, KPN utilise une technologie appelée «inspection approfondie des paquets» (IAP) ⁽³¹⁾ pour analyser le trafic Internet de leurs clients et qu'il prévoit d'imposer une facturation supplémentaire sur les appels VoIP, le trafic WhatsApp ainsi que sur tout autre contenu qu'ils souhaitent limiter ou dont ils veulent tirer profit.

6.2.2 Compte tenu du fait que d'un point de vue stratégique, il a intérêt à ignorer le principe de neutralité de l'Internet et qu'il n'existe aucune obligation juridique de respecter ce principe, KPN a ouvertement fait part de son intention de «facturer» certains types de trafic Internet.

6.3 La divulgation des mesures décidées par KPN et de ses futures intentions a causé une tempête politique aux Pays-Bas, laquelle a débouché le 22 juin sur l'adoption par la deuxième

chambre du Parlement néerlandais des premières lois protégeant les principes d'Internet ouvert et de neutralité de l'Internet en Europe.

6.4 La déclaration d'intention de KPN confirme expressément que certains opérateurs de réseaux ne considèrent ni les dispositions du cadre révisé qui régit les communications électroniques ni les règles européennes en matière de concurrence comme des instruments solides garantissant la protection du principe de neutralité.

7. L'UE devrait-elle agir maintenant ou rester dans l'attentisme?

7.1 Dans sa communication, la Commission plaide pour une approche attentiste.

7.2 La Commission postule que la transposition du cadre réglementaire révisé en droit national garantira une protection suffisante du principe de l'Internet ouvert. Et dans le cas où un opérateur enfreindrait la loi, les autorités réglementaires nationales (ARN) disposent de pouvoirs clairs pour agir efficacement.

7.3 Cependant, selon la communication, il n'existerait aucune nécessité de faire respecter le principe de neutralité d'Internet. Au lieu de cela, la Commission estime que l'existence d'un marché compétitif pour la connectivité à large bande, associée aux dispositions en matière de transparence et de changement d'opérateur prévues par le cadre révisé, devrait suffire.

7.4 La communication laisse entendre qu'il serait plus judicieux d'attendre pour voir si les lois existantes et les conditions de concurrence garantissent une protection adéquate du principe de neutralité d'Internet et considère que la mise en œuvre d'une législation ad hoc actuellement pourrait avoir des effets négatifs sur le développement de l'économie de l'Internet en Europe, en décourageant les investisseurs ou en freinant l'émergence de modèles commerciaux innovants.

7.5 Les partisans de l'approche attentiste attirent l'attention sur le caractère compétitif du marché européen des fournisseurs de services Internet, en affirmant que si les opérateurs de réseaux appliquent des tarifs discriminatoires pour la fourniture de contenus, les utilisateurs mécontents se tourneront vers un autre fournisseur.

7.5.1 Toutefois, cette argumentation sous-estime la difficulté réelle pour de nombreux consommateurs de changer d'opérateur ⁽³²⁾, ainsi que les effets pernicieux que pourrait avoir une action collective des plus grands fournisseurs d'accès s'ils décidaient tous ensemble de pratiquer des tarifs discriminatoires pour la fourniture de contenus.

⁽²⁸⁾ Voir «Monitoring the WISIS Targets A mid-term review» (Suivi des objectifs WISIS – Un examen à mi-parcours, World Telecommunication/ICT Development Report 2010, ITU, Genève, 2010).

⁽²⁹⁾ KPN est la compagnie néerlandaise de télécommunications. Elle possède des intérêts dans de nombreux pays européens. Il s'agit du plus important FSI des Pays-Bas. Ses revenus équivalaient en 2010 à 13,4 milliards d'euros et ses bénéfices à 1,8 milliard d'euros.

⁽³⁰⁾ Voir webcast relatif au KPN Investor Day: Group Strategy à http://pulse.companywebcast.nl/player/v1_0/default.aspx?id=12193&bb=true&swf=true.

⁽³¹⁾ L'inspection approfondie des paquets est une technique qu'utilisent les FSI pour l'examen en détail des paquets de données lorsqu'ils passent un point d'inspection. L'inspection approfondie (et le filtrage) des paquets permet une gestion avancée du réseau, un service complémentaire aux usagers et la mise en place de fonctions de sécurité mais aussi l'extraction de données Internet, l'écoute informatique, la censure etc.

⁽³²⁾ Une étude Ofcom portant sur le changement d'opérateurs au Royaume-Uni publiée le 10 septembre 2010 a mis en évidence que si les usagers ont le choix, 45 % des clients de large bande estiment que changer d'opérateur «cause trop de tracas». L'étude indique également que la probabilité qu'ils changent d'opérateurs uniquement parce qu'une ou deux des applications Internet qu'ils utilisent sont interdites ou trop chères est faible: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/consumer-switching/summary/switching.pdf>.

7.6 Aujourd'hui, 61 % des ménages européens qui ont actuellement accès à Internet achètent leur connexion Internet dans le cadre d'une offre groupée Internet, téléphonie et télévision. De plus, 92 % des ménages ayant opté pour les offres de services groupés n'ont pas changé de fournisseur même si 36 % y ont déjà songé ⁽³³⁾. Il est évident que, grâce à des pratiques de marketing intelligentes, le pouvoir des FSI sur le marché s'accroît et que cela affecte négativement la propension des consommateurs à changer de fournisseur. Les techniques de marketing intelligentes affaiblissent le pouvoir des consommateurs et permettront aux FSI d'exploiter leur position et de mettre en œuvre en toute impunité des pratiques contraires au principe de neutralité de l'Internet et donc d'engranger des profits excessifs et d'affaiblir la concurrence et l'innovation. À moins que la législation les en empêche.

7.7 Dans tous les cas, le processus d'évaluation de l'efficacité des nouvelles règles en matière de communications électroniques prendra un temps considérable.

7.7.1 Compte tenu des délais nécessaires pour qu'une mesure réglementaire soit prévue, élaborée et entre en vigueur dans les 27 pays de l'UE, et sachant à quelle vitesse les fournisseurs d'accès semblent envisager l'introduction de nouveaux modèles commerciaux, la neutralité d'Internet pourrait déjà être devenue un concept obsolète avant qu'une réglementation éventuelle soit mise au point.

7.8 Le CESE suggère d'adopter une approche différente, proactive, basée principalement sur les principes de prévention et de précaution décrits dans son précédent avis sur *«L'approche proactive de la pratique du droit»* ⁽³⁴⁾ et se félicite des récentes déclarations de la commissaire KROES qui semblent soutenir cette approche.

7.9 Selon cette approche, les principes d'Internet ouvert et de neutralité d'Internet devraient être définis et inscrits sans ambiguïté dans la législation européenne comme une reconnaissance des droits des citoyens tels que définis dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

7.10 La Commission devrait élaborer les principes d'Internet ouvert et de neutralité d'Internet, en examinant attentivement les différentes formulations, en consultant toutes les parties concernées et en prenant en considération l'évolution des technologies («l'état de la technique») dans ce domaine.

7.11 Bien que le principe de l'Internet ouvert soit couvert de manière plus ou moins adéquate par l'article 1^{er}, paragraphe 3 a), et par l'article 8, paragraphe 4 g), de la directive-cadre ⁽³⁵⁾, ainsi que par le paragraphe 28 de la directive sur les droits des citoyens, il pourrait être défini plus clairement et sans équivoque ⁽³⁶⁾. Cependant, le principe spécifique de neutralité de réseau n'est pas défini dans la législation européenne, ni couvert comme il se doit par une éventuelle combinaison de dispositions.

⁽³³⁾ Toutes les statistiques proviennent du sondage sur les communications électroniques auprès des ménages, Eurobaromètre spécial 362, juillet 2011, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_362_en.pdf.

⁽³⁴⁾ Voir Avis du CESE sur *«L'approche proactive de la pratique du droit: un pas en avant vers une meilleure réglementation au niveau de l'UE»* (JO C 175, du 28.07.2009, p. 26).

⁽³⁵⁾ Directive 2002/21 telle qu'amendée par la Directive 2009/140/CE du 25 novembre 2009 (JO L 337 du 18.12.2009).

⁽³⁶⁾ 2009/136/CE.

7.12 De l'avis du Comité, basé principalement sur une revue des principes énoncés dans les lignes directrices norvégiennes sur la neutralité d'Internet ⁽³⁷⁾, la réponse du BEUC à la consultation de la Commission européenne sur la neutralité d'Internet ⁽³⁸⁾, la Résolution sur la neutralité d'Internet du Dialogue transatlantique des consommateurs ⁽³⁹⁾, et la loi récemment adoptée aux Pays-Bas ⁽⁴⁰⁾, l'on devrait arriver à une définition des deux principes qui comprend au moins les éléments suivants:

i. Liberté et qualité de l'accès à l'Internet

La Commission européenne devrait convenir d'une norme européenne commune concernant «une qualité de service minimum» conformément aux principes de l'intérêt général, et veiller à un suivi efficace de son application.

ii. Non-discrimination quant au flux de trafic Internet

En règle générale, il ne doit y avoir aucune différenciation quant au mode de traitement de chaque flux de données individuel, ni en fonction du contenu, du service, de l'application ou de l'outil utilisés, ni de l'adresse de provenance ou de destination des données. Ce principe est valable pour tous les points du réseau, y compris les points d'interconnexion.

Il peut y avoir des exceptions à ce principe, à conditions qu'elles soient conformes aux orientations définies dans la recommandation proposée au point iii.

iii. Surveillance des mécanismes de gestion du trafic Internet

En définissant les exceptions aux principes énoncés dans les recommandations aux points i et ii, et afin de limiter autant que possible toute déviation de ces principes, il convient de veiller à ce que, lorsque les fournisseurs d'accès utilisent des mécanismes de gestion du trafic pour garantir la qualité de l'accès à Internet, ces derniers soient conformes aux principes généraux de pertinence, de proportionnalité, d'efficacité, de non-discrimination entre les parties et de transparence.

⁽³⁷⁾ Lignes directrices pour la neutralité d'Internet, 2009: <http://www.npt.no/ikbViewer/Content/109604/Guidelines%20for%20network%20neutrality.pdf>.

⁽³⁸⁾ Les consommateurs devraient avoir droit à:

1. Une connexion Internet aussi rapide et fiable que ce qui leur a été promis;
2. Une connexion Internet leur permettant:
 - a. d'envoyer et de recevoir les contenus de leur choix,
 - b. d'utiliser les services et les applications de leur choix,
 - c. de raccorder le matériel et d'utiliser le logiciel de leur choix, sous réserve qu'ils n'endommagent pas le réseau;
3. une connexion Internet ne pratiquant pas de discrimination entre les types d'application, de service ou de contenu, ou de discrimination basée sur l'adresse de l'expéditeur ou du destinataire;
4. une concurrence entre les fournisseurs de réseaux, d'applications, de services et de contenus;
5. être informés des pratiques en matière de gestion de réseau utilisées par leur fournisseur de réseau (http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/public_consult/net_neutrality/comments/08industry_social_consumer_orgs_ngos_etc/beuc.pdf).

⁽³⁹⁾ Résolution du Dialogue transatlantique des consommateurs d'avril 2010 (doc. n°: INFOSOC 42-09).

⁽⁴⁰⁾ Traduction non officielle: <https://www.bof.nl/2011/06/15/net-neutrality-in-the-netherlands-state-of-play/>.

iv. Services de gestion

Pour préserver la capacité de tous les acteurs à innover, les opérateurs de communications électroniques devraient être en mesure de proposer, en plus de l'accès à Internet, des «services de gestion», à condition que les services en question ne fassent pas baisser la qualité de l'accès à Internet en-deçà d'un certain niveau de satisfaction et que les vendeurs respectent la législation en vigueur en matière de concurrence ainsi que la réglementation spécifique au secteur.

v. Transparence accrue à l'égard des utilisateurs finaux et ensemble défini d'informations standardisées

Il convient que les utilisateurs disposent d'informations claires, précises et pertinentes sur les services et applications accessibles auprès du fournisseur d'accès, et notamment, sur la qualité du service, les limitations possibles et les éventuelles pratiques en matière de gestion du trafic. La Commission européenne devrait garantir la transparence pour les consommateurs et notamment une information claire sur les termes et les conditions, le droit d'utiliser une application licite de leur choix et les moyens de changer de fournisseurs. La Commission doit promouvoir davantage, sous ses auspices, le dialogue et les mécanismes efficaces de corégulation entre l'industrie et les régulateurs nationaux afin de convenir de principes de transparence valables à l'échelle de l'UE et d'un ensemble d'informations standardisées.

Bruxelles, le 26 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre blanc — feuille de route pour un espace européen unique des transports — vers un système de transport compétitif et économe en ressources»

COM(2011) 144 final

(2012/C 24/32)

Rapporteur: **M. COULON**

Corapporteur: **M. BACK**

Le 28 mars 2011, la Commission a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

«Livre blanc - Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources»

COM(2011) 144 final.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 octobre 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 26 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 170 voix pour, 3 voix contre et 8 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) accueille de façon globalement favorable le livre blanc intitulé «Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources» (ci-après «la feuille de route»). La stratégie présentée dans cette feuille de route est dans une large mesure en accord avec ce que le Comité avait fait valoir dans des avis antérieurs. Mais il souhaite exprimer des réserves dans un certain nombre de domaines.

1.2 Le CESE convient que l'objectif à l'horizon 2050 d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 60 % dans le secteur des transports, même si cela représente un grand défi, est conforme aux objectifs généraux de la politique climatique de l'UE et garantit un équilibre raisonnable entre la nécessité de réduire rapidement les émissions de gaz à effet de serre et le délai nécessaire pour optimiser l'efficacité énergétique dans un espace européen unique des transports et développer de nouveaux carburants et systèmes de propulsion qui soient durables afin de diminuer la dépendance vis-à-vis des combustibles fossiles.

1.3 Le CESE observe l'existence d'un fossé important entre les objectifs, les manières de pouvoir les atteindre et le financement requis pour leur réalisation. Le CESE recommande une meilleure articulation entre les mesures stratégiques de la feuille de route (à l'horizon 2050) et les mesures plus pratiques et plus immédiates (à l'horizon 2020 et 2030).

1.4 Comme il est affirmé à juste titre dans la feuille de route, parvenir à ce que les modes de transport de substitution occupent une plus grande part de marché suppose de lourds investissements dans les infrastructures. Le document aborde

toutefois principalement le financement du réseau central du RTE-T et indique différentes manières d'obtenir au moins une partie du financement nécessaire. La taxation et le financement privé ne sont pas réalisables dans tous les cas. Ces observations concernent également l'infrastructure en général, y compris l'infrastructure routière et son entretien, encore nécessaires. Le CESE recommande d'allouer des moyens financiers suffisants aux infrastructures de transport dans le cadre financier pluriannuel post 2013. Les projets futurs requièrent une meilleure coordination entre les États membres et les institutions de l'UE en ce qui concerne les critères de planification et de hiérarchisation des priorités et doivent également inclure la modernisation de l'infrastructure existante.

1.5 Le CESE soutient le développement d'une stratégie en faveur d'un transport européen efficace et réellement durable, qui tienne compte des défis économiques, environnementaux mais aussi sociaux. Les évolutions de tous les modes de transports doivent tenir compte davantage du dialogue social et le renforcer. Le CESE prend acte de la mention, dans la feuille de route, des «obligations de services minimales». Cette question est toutefois du ressort de la négociation collective dans chaque pays de l'UE. Le CESE partage le point de vue de la Commission selon lequel le dialogue social est essentiel pour prévenir les conflits sociaux, dans le respect total du droit des travailleurs à recourir à des actions collectives, conformément à l'article 151 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

1.6 Au-delà de l'accent mis sur la nécessité de créer des conditions favorables à la qualité de l'emploi dans le secteur des transports, il importe de proposer des mesures visant à renforcer la formation, et à accompagner les acteurs du marché dans leurs efforts de recrutement. D'une façon plus générale, la dimension sociale de la feuille de route est faible.

1.7 La feuille de route est assez pessimiste quant aux possibilités de décarboner le transport routier de marchandises. Peut-être devrait-elle envisager, non seulement de promouvoir le développement de nouveaux carburants et systèmes de propulsion, mais également d'encourager encore davantage les mesures susceptibles d'optimiser l'usage de ce type de transport et de diminuer les mouvements tout en sauvegardant la capacité globale au moyen de dispositions de fret en ligne, de l'amélioration de la logistique et des véhicules et du développement de corridors verts.

1.8 Bien que la feuille de route se fonde sur le principe de la combinaison de plusieurs modes de transport, qui est un élément de la comodalité, elle propose également des objectifs de transfert modal spécifiques pour le transport routier de marchandise (pour les transports routiers de marchandises sur des distances supérieures à 300 km, faire passer 30 % du fret vers d'autres modes de transport tels que le chemin de fer ou la navigation d'ici à 2030, et plus de 50 % d'ici à 2050). Cette approche unique manque de fondement scientifique approprié, et ni le livre blanc, ni l'évaluation d'impact n'expliquent la logique d'un tel seuil.

1.9 La feuille de route recommande un approfondissement de la politique de libéralisation, notamment pour ce qui concerne le secteur ferroviaire. Les membres du CESE souhaiteraient que soit effectué un bilan raisonné des réformes mises en œuvre dans les différents États membres, notamment les modalités de la séparation entre gestion de l'infrastructure et exploitation des services, et leur impact sur l'augmentation de la fréquentation et l'usage des chemins de fer, la sûreté, l'emploi, la qualité du service, les coûts de production et leur caractère abordable en ce qui concerne le coût pour les voyageurs.

1.10 La feuille de route propose d'instaurer l'obligation d'attribuer les contrats de service public dans le seul cadre d'appels d'offres concurrentiels. Le CESE s'attend à ce que la Commission européenne produise, avant de présenter des propositions à ce sujet et au plus tard dans les six mois après le 3 décembre 2014, un rapport sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1370/2007, comme prévu à son article 8.2.

1.11 Le Comité souligne l'enjeu considérable des transports publics urbains dans le cadre d'une politique durable des transports. Il est absolument nécessaire de développer des transports publics urbains efficaces, sûrs, abordables et compétitifs par rapport aux transports individuels. Ceci revêt d'autant plus d'importance que les effets bénéfiques tant sur les émissions, le bruit et la congestion sont patents. Le Comité est donc favorable à ce que l'Union européenne, sans mettre le principe de subsidiarité en cause, fixe des objectifs aux États membres en matière de développement des transports publics urbains et mobilise les fonds structurels et les fonds de cohésion afin de contribuer à leur développement et à leur modernisation, tout en rendant plus opérationnel l'observatoire de la mobilité urbaine.

1.12 Enfin, la feuille de route évoque le transport de marchandises en milieu urbain, mais ce, de manière trop discrète et défensive. La pertinence et la possibilité de développer une ligne d'action commune et de proposer une législation contraignante dans ce domaine auraient pu être examinées étant donné que le dernier kilomètre de distribution urbaine est essentiel pour la libre circulation des marchandises au sein du marché intérieur et pour encourager des choix modaux durables.

2. Introduction

2.1 Les livres blancs de 1992 et 2001 visaient surtout à rendre les transports plus durables en opérant, par exemple, un transfert modal de la route vers des modes de transports plus respectueux de l'environnement tels que le transport maritime, fluvial ou ferroviaire, en prônant des solutions respectueuses de l'environnement, en faisant payer au secteur des transports le coût réel qu'il représente pour la société à travers l'internalisation des coûts externes, mais aussi en tentant de diminuer la nécessité de recourir aux transports grâce à une planification efficace.

2.2 Au fil du temps, et notamment à l'occasion de la révision à mi-parcours du livre blanc sur les transports de 2001 intervenue en 2006, l'accent s'est déplacé pour porter davantage sur la comodalité, des chaînes de transport multimodales efficaces et la nécessité d'infrastructures et de systèmes de soutien adaptés en tant que moyens de réduire l'empreinte écologique du secteur des transports.

2.3 La feuille de route se distingue des livres blancs antérieurs par sa portée, d'une part, puisqu'elle s'appuie sur un horizon de plus de quatre décennies allant jusqu'en 2050, certains objectifs étant toutefois fixés à plus brève échéance, en 2020 et 2030, et en ce qu'elle affirme clairement que freiner la mobilité n'est pas une option d'autre part. La feuille de route définit néanmoins des objectifs ambitieux en matière de durabilité, notamment s'agissant de l'efficacité énergétique, de la réduction de la dépendance au pétrole, de la diminution des émissions de gaz à effet de serre et du développement technologique.

3. Observations générales

3.1 Le CESE accueille favorablement la feuille de route qui lui paraît être une contribution valable au développement d'un système de transport efficace et durable en Europe. La stratégie présentée dans cette feuille de route est dans une large mesure en accord avec ce que le Comité avait fait valoir dans des avis antérieurs.

3.2 L'on peut néanmoins déplorer que très peu d'échéances soient indiquées dans la liste des mesures proposées. Il serait possible d'en déduire certaines en comparant cette liste à celle des dix objectifs repris à la section 2.5 de la feuille de route, mais ce serait là pure conjecture. En pratique, la feuille de route ne relie pas clairement les mesures stratégiques (à l'horizon 2050) et les mesures tactiques (pouvant être prises dès maintenant). La feuille de route devrait, en particulier, établir un plan de travail plus précis pour la période 2013-2020.

3.3 Le CESE reconnaît le rôle vital du transport comme facteur de compétitivité et de prospérité, la nécessité de créer un système de transport européen intégré ainsi que le besoin d'améliorer la dimension durable et de promouvoir des modes de transport à faibles émissions de carbone, l'efficacité énergétique et l'utilisation des ressources, la sécurité et l'indépendance des approvisionnements, et la réduction des encombrements de circulation. Le CESE approuve l'accent mis sur les chaînes logistiques multimodales optimisées et sur une utilisation plus efficace des infrastructures de transport. Il soutient également la stratégie de la feuille de route consistant à recourir davantage à des mesures dictées par le marché que ce n'était le cas dans les versions précédentes du livre blanc.

3.4 Dans des avis antérieurs, le CESE a également demandé des actions précises et concrètes, permettant de parvenir aux objectifs souhaités. Sur un certain nombre de points, la feuille de route peut être considérée comme un progrès important, à commencer par la déclaration générale du paragraphe 13, qui indique que l'approche reposant sur le statu quo n'aboutira pas à des résultats appropriés en ce qui concerne la dépendance à l'égard du pétrole, les émissions de CO₂, l'accessibilité, ainsi que les coûts sociaux découlant des accidents et de la pollution sonore.

3.5 La plupart des initiatives prévues sont destinées à la mise en œuvre d'un système de transport comodal au sein d'un espace européen unique des transports. La volonté de mettre l'accent sur la comodalité est accueillie favorablement. Le CESE souligne que l'approche de la comodalité sur laquelle se fonde la feuille de route signifie qu'il y a lieu d'optimiser tous les modes de transport ainsi que les liens entre eux. Un certain nombre des mesures planifiées justifient toutefois quelques remarques.

3.6 La feuille de route fixe des objectifs très ambitieux en matière d'écologisation du système de transports, mais elle manque de réalisme quant à la manière d'y parvenir et au coût. Le CESE est préoccupé par l'important fossé qui existe entre les objectifs, les manières de pouvoir les atteindre et le financement requis pour leur réalisation.

3.7 L'objectif à long terme de réduction de 60 % des émissions de CO₂ dans le secteur des transports d'ici à 2050 est un objectif très ambitieux qui peut s'avérer être une pièce maîtresse de l'évolution technique et politique dans le domaine des transports si tant est qu'il soit maintenu pour un avenir prévisible.

3.8 Le CESE reconnaît que l'objectif relatif aux émissions est conforme à la position générale de l'UE sur la protection du climat et qu'il permet d'assurer un équilibre entre la nécessité de parvenir rapidement à des réductions des émissions de gaz à effet de serre et la possibilité de recourir rapidement à des carburants de substitution pour cette activité importante que représente le secteur du transport dans l'économie de l'Union. Le Comité suggère que cet objectif à long terme de la feuille de route soit complété par des objectifs spécifiques à moyen terme plus mesurables pour la réduction de la dépendance à l'égard du pétrole, des émissions sonores et de la pollution atmosphérique.

3.9 Le CESE prend note de l'affirmation claire et importante contenue au paragraphe 18 de la feuille de route selon laquelle: «Freiner la mobilité n'est pas une option». Il importe selon lui que cette affirmation ne soit pas interprétée comme allant à l'encontre de toute mesure visant à rendre le transport plus efficace au plan énergétique et de la réduction des émissions, à travers par exemple l'optimisation des chargements, une meilleure logistique pour obtenir des facteurs de charge plus élevés, la promotion de possibilités de transport public. Ces mesures sont énumérées dans la feuille de route et de manière générale, accueillies favorablement. Elle encourage le changement en matière de comportement et de consommation. Trouver un équilibre entre la réalisation des objectifs de réduction d'émission établis dans la feuille de route et continuer à satisfaire les besoins de mobilité de la société européenne sera de toute évidence une tâche très ambitieuse. C'est pour cette raison que le CESE estime que l'affirmation du paragraphe 18 est importante.

3.10 En ce qui concerne le transport routier de marchandises, le CESE reconnaît la nécessité d'utiliser efficacement les ressources disponibles en coordonnant de plus petits envois et en mettant en place des corridors de fret multimodaux «verts» optimaux grâce à une coopération entre les acteurs publics et privés. Le CESE note toutefois que l'ambitieux objectif de décarbonisation (- 60 % de CO₂) pourrait nécessiter une série de mesures plus larges et plus audacieuses.

3.11 La feuille de route prend en considération la nécessité de renforcer la compétitivité des modes alternatifs de transport par la route. Le Comité soutient cet objectif pour autant qu'il soit réalisé en promouvant une capacité et une qualité accrue des transports par chemin de fer, par voies navigables intérieures et par transport maritime à courte distance ainsi que des services intermodaux efficaces, et non en entravant le développement de services routiers efficaces et durables à l'intérieur de l'UE.

3.12 Tout en promouvant activement d'autres modes de transports, la Commission européenne et les États membres devraient également déployer tous leurs efforts pour rendre le transport routier plus durable économiquement, écologiquement mais aussi socialement. Le CESE est préoccupé par les tensions qui découlent des niveaux divergents de protection sociale et de salaires sur le marché du transport routier de marchandises. Le Comité souligne l'importance du dialogue social dans ce secteur et d'une mise en œuvre efficace des mesures de surveillance prévues dans le paquet «transports routiers» et devant entrer en vigueur le 4 décembre 2011. Le CESE demande à la Commission de suivre de près la mise en œuvre de ce paquet de mesures par les États membres, et invite la Commission et les États membres à allouer toutes les ressources nécessaires au respect et au contrôle de l'acquis en matière de transport routier. L'UE devrait également prendre des dispositions afin de garantir une concurrence loyale, des conditions de travail décentes et le renforcement de la sécurité routière, notamment en ce qui concerne l'accès au marché intérieur du transport des transporteurs de marchandises par route ressortissants de pays tiers et les éventuels risques de distorsion du marché.

3.13 Comme il est affirmé à juste titre dans la feuille de route, parvenir à ce que les modes alternatifs occupent une plus grande part de marché suppose d'importants investissements dans les infrastructures. C'est du reste également le cas pour le transport routier. Le document ne donne toutefois guère de pistes quant à leur financement. Le recours généralisé aux investissements privés et aux redevances d'infrastructure ne peut être considéré comme une panacée. Le Comité est favorable, comme il l'a fait valoir dans un certain nombre d'avis antérieurs, à l'internalisation dans le secteur du transport. Le Comité convient que, selon le principe de «pollueur payeur», les instruments économiques doivent refléter le coût réel du transport pour nos sociétés, de manière à orienter les comportements sur le marché dans le sens d'une plus grande durabilité. À cet égard, il conviendrait d'affecter les revenus qui découlent de ces coûts facturés supplémentaires au développement du transport durable et à l'optimisation de l'ensemble du système de transport, afin de réaliser une véritable politique de mobilité durable. Il conviendrait également de continuer à les distinguer des coûts facturés dans un but de financement, c'est-à-dire ceux qui relèvent du principe d'«utilisateur payeur».

3.14 S'agissant de l'internalisation des coûts externes, le CESE rappelle que cette mesure doit être appliquée de manière égale à tous les modes de transport ⁽¹⁾. Dans un récent avis, le CESE est arrivé à la conclusion que l'UE doit remplacer progressivement les taxes existantes dans le secteur des transports par des instruments fondés sur la logique du marché et plus efficaces afin d'internaliser les coûts externes dans la structure tarifaire.

3.15 Le CESE émet de sérieux doutes quant au caractère approprié de l'objectif spécifique de transfert modal de la feuille de route, à savoir: pour les transports routiers de marchandises sur des distances supérieures à 300 km, faire passer 30 % du fret vers d'autres modes de transport tels que le chemin de fer ou la navigation d'ici à 2030, et plus de 50 % d'ici à 2050. Cette approche unique manque de fondement scientifique approprié, et ni le livre blanc, ni l'évaluation d'impact n'expliquent la logique d'un tel seuil. De plus cette vision, si elle devait être appliquée, ferait peser de lourdes charges sur de nombreux États membres périphériques, en portant atteinte au principe de cohésion régionale. Le CESE invite la Commission à se pencher attentivement sur cette question et à fournir toutes les explications nécessaires. Le CESE note toutefois qu'environ 85 % du volume du fret est transporté sur des courtes distances, inférieures à 150 km, pour lesquelles il n'y aura probablement pas d'autres solutions possibles que le transport routier au cours des prochaines décennies.

3.16 Cela vaut également pour l'objectif de réorientation des modes de transports des passagers vers le train pour les moyennes distances. Développer le transport public par autocar semble être une option valable qui n'est pas prise en considération dans la feuille de route.

4. Observations particulières

4.1 Le CESE soutient le programme des réseaux transeuropéens de transports. Il relève que l'Europe élargie a des besoins accrus dans le domaine des infrastructures de transport et qu'il convient de réfléchir à l'adaptation des politiques et des instruments de mise en œuvre existants aux défis futurs ⁽²⁾.

4.2 Le CESE soutient la création d'un ciel unique européen qui est un facteur fondamental pour assurer la compétitivité du secteur européen de l'aviation sur le marché mondial. Le Comité appelle tous les acteurs de l'aviation à renforcer leur engagement pour garantir la mise en œuvre complète et rapide des objectifs ambitieux de l'UE en matière de sécurité, de rentabilité, de capacité et de durabilité du secteur du transport aérien européen.

4.3 Le CESE rappelle que la création d'un espace ferroviaire unique européen est nécessaire pour concurrencer de manière

durable les autres modes de transport. Il souligne la nécessité d'établir des conditions qui garantissent autant que possible l'égalité des conditions de marché et de financement pour tous les modes de transports ⁽³⁾.

4.4 Le CESE rappelle que la réalisation d'un espace ferroviaire unique européen dépend largement des avancées en matière d'interopérabilité technique ⁽³⁾.

4.5 La feuille de route recommande un approfondissement de la politique de libéralisation pour ce qui concerne le secteur ferroviaire. Néanmoins, avant de prendre toute autre mesure dans ce sens, y compris une séparation structurelle entre services et infrastructures, le CESE demande la réalisation d'une évaluation équilibrée de l'impact de ces mesures sur la compétitivité du rail, la qualité du service, l'emploi et le coût de production, afin de prendre dûment en compte le fait que les expériences des différentes réformes dans les États membres ont tendance à varier grandement.

4.6 Le CESE rappelle la nécessité de trouver de nouvelles sources de financement de l'infrastructure ferroviaire, qui se fondent sur une analyse objective et comparative des coûts et des bénéfices. Il renvoie dans ce contexte à son récent avis concernant l'espace ferroviaire unique européen dans lequel il avait proposé de mener des réflexions sur des incitations à l'investissement dans le cadre des propositions n° 15 favoriser la création d'emprunts obligataires privés pour le financement de projets européens et n° 16 explorer des mesures pouvant encourager les investissements privés notamment de long terme à contribuer plus activement à la réalisation de la stratégie 2020 de la communication «Vers un Acte pour le Marché unique». Le CESE ne saurait approuver une éventuelle constitution d'un fonds unique «transport» que s'il était neutre et équilibré par rapport à tous les modes de transport ⁽³⁾.

4.7 La feuille de route propose d'instaurer l'obligation d'attribuer les contrats de service public dans le seul cadre d'appels d'offres concurrentiels. Le CESE s'attend à ce que la Commission européenne produise, avant de présenter des propositions à ce sujet et au plus tard dans les six mois à compter du 3 décembre 2014, un rapport sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1370/2007, comme prévu à son article 8.2.

4.8 Le CESE souligne que le transport maritime européen occupe une place de premier rang mondial dans la fourniture de toute une série de services maritimes. Le caractère international du transport maritime devrait être pris en compte dans tous les aspects, notamment le libre accès au marché, la position concurrentielle du transport maritime de l'UE, la sécurité, l'environnement et les marchés de l'emploi.

⁽¹⁾ Avis du CESE sur l'«Internalisation des coûts externes», JO C 317, 23.12.2009, p. 80.

⁽²⁾ Avis du CESE sur le «Développement durable de la politique européenne des transports et planification en matière de RTE-T», JO C 248, 25.8.2011, p. 31.

⁽³⁾ Avis du CESE sur l'«Espace ferroviaire unique européen», JO C 132, 3.5.2011, p. 99.

4.9 Le CESE rappelle que les États membres de l'UE sont instamment invités à ratifier la convention du travail maritime (CTM) de l'Organisation internationale du travail (OIT) en vue d'avoir des conditions de concurrence égales au niveau international, sans préjudice des standards supérieurs pouvant exister dans l'UE. Il convient que la législation de l'UE aille pleinement dans le sens de la législation internationale, notamment de la CTM de l'OIT et de la convention de l'Organisation maritime internationale (OMI) relative aux normes de formation des gens de mer et à la délivrance des brevets et de veille (STCW).

4.10 Le principe de «ceinture bleue», à savoir l'espace maritime européen commun promu par la feuille de route, vise à réduire les charges administratives des procédures douanières pour le transport maritime intra-UE; ce qui est positif. Mais ce principe ne se référant pas à des normes sociales, le CESE s'attend à ce que l'application et la mise en œuvre imminentes de la convention du travail maritime de 2006 de l'Organisation internationale du travail (OIT) par les États membres soient un stimulant pour les normes sociales maritimes. Le CESE souhaite que la Commission européenne mette en place les mesures nécessaires afin qu'il y ait une harmonisation des standards sociaux en ce qui concerne le trafic intra-UE, tout en tenant également compte de la nécessité de conditions de concurrence égales à l'échelle internationale dans ce domaine.

4.11 En ce qui concerne la création d'un registre et d'un pavillon européens pour le transport maritime et fluvial, il s'agit d'évaluer avec soin la faisabilité du premier. En effet, relier un tel registre à un régime favorable qui fournirait des avantages (tels qu'une réduction des taxes portuaires, des frais d'assurance moins élevés ou moins d'inspections) s'avérerait difficile, voire impossible à mettre en pratique. De nombreux aspects sont en fait couverts par des accords internationaux entre les États membres de l'UE, qui prévoient une clause de «traitement national». Pour établir un registre européen, une gouvernance économique commune au niveau de l'UE serait nécessaire, or elle n'existe pas actuellement.

4.12 Dans le même ordre d'idées que le registre européen, l'idée d'un corps de garde-côtes européens revient de manière récurrente. Cette proposition est avant tout une question qui concerne les États membres de l'UE étant donné qu'elle relève de leur compétence exclusive. Les activités liées à la surveillance des côtes étant traitées différemment dans les États membres de l'UE, la création d'un corps de garde-côtes européen semble inutile ou du moins prématurée à ce stade. Par contre, les efforts devraient être axés sur une coopération plus étroite entre les garde-côtes des différents États membres, en particulier pour des questions telles que l'immigration illégale et le trafic de drogue. Lorsque des dispositions de coopération existent déjà, il faut s'efforcer de les améliorer.

4.13 La nécessité d'innover est importante lorsqu'il s'agit d'améliorer les performances environnementales de la navigation. Il pourrait être justifié que l'UE réexamine l'application, à

partir de 2015, de règles spécifiques concernant la teneur en soufre des combustibles marins dans la mer Baltique et la mer du Nord et étudie les manières de faire face aux effets de distorsion de cette mesure sur la concurrence ainsi qu'aux effets éventuels sur le transfert modal.

4.14 La feuille de route présente le financement de l'infrastructure routière avec des tarifications basées sur les principes de «l'utilisateur payeur» et du «pollueur payeur». Si c'est certainement intéressant du point de vue des entreprises d'exploiter une route dans de telles conditions dans les parties de l'Europe où le trafic de transit est dense, cela semble plus hasardeux dans les nombreux États membres périphériques. De même, des péages routiers élevés toucheraient en particulier le fret en provenance des régions périphériques ou à destination de celles-ci et risqueraient de fausser la concurrence, en particulier entre les industries qui sont en concurrence sur le marché mondial. Il conviendrait de souligner que le financement des infrastructures doit normalement relever des États, voire de l'Union européenne, mais qu'il est possible de déroger à cette règle si les conditions d'un financement privé raisonnable pour l'usager (personnes économiquement et physiquement vulnérables y compris) sont réunies.

4.15 Le CESE note la volonté d'introduire des règles plus libérales en ce qui concerne le cabotage routier. Le Comité convient bien sûr que les limitations actuelles mènent à des taux de charge plus faibles et à davantage de circulation à vide et ne sont donc pas conformes à la politique générale d'optimisation des ressources exposée dans la feuille de route. Par ailleurs, le Comité souhaite mettre en avant le fait que le secteur est loin d'avoir atteint le niveau d'harmonisation et de mise en œuvre requis en matière sociale et fiscale pour une ouverture totale du marché. La libéralisation du cabotage pourrait accentuer les problèmes liés aux niveaux divergents des salaires et de la protection sociale. Le dialogue social et un suivi approprié, conformément au paquet «transports routiers» devant entrer en vigueur le 4 décembre 2011, peuvent contribuer à résoudre de tels problèmes. Ceux-ci devront également être traités dans le cadre de l'actuel groupe de haut niveau sur le transport routier, qui est chargé par la Commission d'examiner le fonctionnement de ce marché. Le CESE souligne la nécessité d'une application complète des dispositions de la directive relative aux travailleurs détachés, surtout dans le cas du transport routier prestant des services de cabotage⁽⁴⁾.

4.16 Afin de faciliter la libre circulation des marchandises et la libre prestation de services en matière de transports internationaux, le CESE accorde une haute importance à une mise en œuvre adéquate et efficace du système de taxes routières européennes pour éviter la multiplication d'unités embarquées et de contrats. Le CESE est favorable à la création d'un point focal unique pour les usagers.

⁽⁴⁾ Avis du CESE sur «Les conséquences des politiques européennes sur les possibilités d'emploi, les besoins en formation et les conditions de travail des travailleurs du secteur des transports» (avis exploratoire) JO C 248 du 25.8.2011, p. 22.

4.17 Le livre blanc fixe l'objectif de diminuer le nombre de morts sur les routes de 50 % d'ici 2020 et de 100 % d'ici 2050. Néanmoins, les orientations politiques sur la sécurité routière pour 2011-2020 récemment publiées ne mentionnent pas le transport routier commercial. Le Comité recommande: 1) que la Commission européenne s'attaque à tous les facteurs qui ont un impact négatif sur la sécurité routière, y compris l'état de fatigue des conducteurs; 2) que des statistiques harmonisées et approfondies couvrant les multiples aspects des accidents routiers soient produites afin de lutter contre les véritables causes des taux élevés des accidents de transport routier; 3) qu'il y ait un soutien et un investissement adéquat pour la création d'aires de parking et d'infrastructures de repos sûres et abordables pour les conducteurs professionnels; 4) que la sécurité routière soit un objectif prioritaire dans tous les actes législatifs qui seront adoptés dans le futur au niveau européen.

4.18 Il est également apprécié que le contexte mondial dans lequel le secteur du transport opère soit pris en considération et que l'accent soit mis par exemple sur le fait que les normes environnementales doivent être appliquées autant que faire se peut à l'échelle mondiale.

4.19 Concernant la «stratégie européenne de recherche, d'innovation et de déploiement de solutions dans le domaine des transports», les objectifs visant à soutenir le développement et la mise en œuvre de moteurs plus propres et plus efficaces du point de vue de la consommation d'énergie, de systèmes d'aide aux opérations de transport et à la logistique, semblent prometteurs.

4.20 Le CESE se félicite de l'initiative consistant à développer un plan stratégique pour les technologies des transports, en étroite coopération avec le plan stratégique pour les technologies énergétiques qui existe déjà, afin de garantir un déploiement rapide des résultats de la recherche et soutenir les initiatives déjà en voie de réalisation, telles que l'initiative en faveur des voitures vertes et la stratégie 2010 visant à développer des véhicules propres.

4.21 La promotion du développement technologique et des mesures visant à influencer les comportements de mobilité et la planification des opérations de fret sont les deux aspects du second volet de la stratégie proposée par la Commission européenne. Les mesures prévues sont compatibles avec le développement du libre marché et sont par conséquent bien accueillies.

4.22 Le Comité souligne qu'il importe que les mesures proposées pour développer de nouveaux modes de comportement s'agissant du transport de marchandises et de passagers soient compatibles avec les réalités de la demande de transport, et, dans le cas des transports publics, avec les réalités sociales. Par exemple, même si le système intermodal de billetterie destiné aux passagers peut s'avérer être une initiative utile, le Comité estime qu'il serait plus efficace de se tourner vers la technologie de pointe de téléphonie mobile sans ticket qui permet d'utiliser différents transporteurs avec un téléphone portable équipé de cartes ou puces de communication en champ proche (NFC). Il y a lieu d'envisager une normalisation

rapide de la technologie NFC en Europe afin de faciliter les déplacements nécessitant différents transporteurs et le passage de frontières nationales. Il conviendra d'accorder une attention particulière à la réduction des coûts de transport au moyen des nouvelles mesures adoptées.

4.23 En ce qui concerne le transport de marchandises, le Comité estime que le projet de document de transport unique électronique est positif s'il contribue à réduire la quantité déjà excessive de formulaires contractuels.

4.24 L'accent mis sur la nécessité de créer des conditions favorables à des emplois de qualité est un élément important et positif pour le développement futur de l'industrie du transport. Il importe donc de proposer des mesures visant à renforcer la formation et à accompagner les acteurs du marché dans leurs efforts de recrutement, pour tous les modes de transport.

4.25 Le CESE renvoie à son récent avis sur les «Aspects sociaux de la politique européenne des transports» dans lequel il recommande d'attirer les femmes et les jeunes travailleurs vers des emplois dans le secteur des transports grâce à des mesures qui amélioreront la qualité de tous les modes de transport, les conditions de travail, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie, les perspectives de carrière, la protection de la santé et la sécurité au travail, et qui contribueront à l'équilibre entre vie professionnelle et vie de famille ⁽⁵⁾.

4.26 Le CESE recommande également une utilisation plus judicieuse et plus stricte des dispositifs d'encadrement des aides d'État (EAE) dans le secteur maritime, notamment en examinant la possibilité de renforcer le lien entre l'octroi des subventions publiques ou des exonérations fiscales, d'une part, et des garanties en matière d'emploi telles que des obligations de formation, d'autre part.

4.27 De même, le CESE soutient la nécessité de la création d'un observatoire des questions sociales, de l'emploi et de la formation pour le secteur du transport.

4.28 D'une façon plus générale, la dimension sociale de la feuille de route n'est pas assez développée. Il y a notamment une impasse totale sur le «dumping social» qui constitue un sérieux problème pour au moins trois secteurs: le transport routier, le transport fluvial et le transport maritime. La recherche d'un dialogue social et l'introduction de conditions de travail minimales, conformément à la feuille de route, peuvent garantir des conditions de travail adéquates et des conditions de concurrence égales. Néanmoins, des mesures spécifiques, telles que des aides d'État spéciales, peuvent être nécessaires pour des secteurs

⁽⁵⁾ Avis du CESE sur «Les conséquences des politiques européennes sur les possibilités d'emploi, les besoins en formation et les conditions de travail des travailleurs du secteur des transports» (avis exploratoire), JO C 132, 3.5.2011, p. 99.

qui sont directement exposés à une pratique des prix bas. La révision prochaine des dispositifs d'encadrement des aides d'État dans le secteur maritime constituera une première occasion d'utiliser cette aide pour encourager le développement de l'emploi et des formations pour les citoyens de l'UE et de l'EEE.

4.29 Il est utile de mettre en exergue le transport urbain tant de passagers que de marchandises dans la feuille de route dès lors que de plus en plus d'Européens vivent en zone urbaine. La feuille de route précise que le transport urbain n'entre pas dans le cadre du mandat législatif de l'UE et que cela limite les possibilités d'adopter des mesures politiques y relatives. En ce qui concerne tout du moins le fret, on pourrait néanmoins se poser la question de savoir si les derniers kilomètres de trajet ne sont pas liés à la libre circulation des biens au sein du marché intérieur et importants pour celle-ci. Le CESE invite la Commission européenne à étudier la possibilité de concevoir des mesures politiques européennes contraignantes dans ce domaine, le cas échéant. Le Comité note encore une fois que la feuille de route reprend un certain nombre des suggestions qu'il a émises dans ses précédents avis concernant le transport urbain, telles que des systèmes de coordination pour le transport de passagers, et des centres logistiques pour le fret.

4.30 Le CESE note avec satisfaction l'attention accordée à la pénétration des véhicules électriques et aux infrastructures nécessaires pour recharger les batteries, ainsi qu'aux questions de normalisation qui y sont liées. Le Comité a déjà, dans son avis sur cette question ⁽⁶⁾, exprimé son soutien sans réserve aux efforts visant à développer les véhicules électriques, en particulier les voitures électriques.

4.31 La feuille de route aborde, de manière générale, la nécessité de revoir les règles relatives aux poids et aux dimensions dans le but d'optimiser l'efficacité des ressources. Un des points qu'il convient dès lors d'examiner est la possibilité d'utiliser le système modulaire européen (SME) pour les combinaisons de véhicules routiers de maximum 25,25 mètres. La circulation au niveau national de tels véhicules est déjà acceptée dans un nombre croissant d'États membres. Le Comité est pleinement conscient du débat non conclu sur l'utilité de telles combinaisons de véhicules. Il regrette que cette question ne soit pas clairement abordée dans la feuille de route. Il considère que l'actuelle interdiction d'utiliser ce type de véhicule pour le transport transfrontalier entre États membres qui l'autorisent au niveau national est clairement une entrave réglementaire qui constitue un obstacle à la libre circulation transfrontalière des marchandises et qu'elle est en contradiction avec l'objectif d'améliorer l'efficacité et la durabilité du transport au moyen d'une approche comodale. Le Comité demande donc instamment à la Commission de prendre l'initiative de lever cette interdiction. À plus long terme, il convient de vérifier si l'utilisation de véhicules routiers plus longs utilisant notamment des nouveaux carburants peut être liée au développement des corridors multimodaux envisagés dans la feuille de route en tant que

partie intégrante du réseau central du RTE-T. Cela vaut également pour l'introduction de trains plus longs et plus lourds à l'intérieur de l'UE pour renforcer la capacité dans le réseau ferroviaire de tels corridors multimodaux. Le Comité est conscient du fait que pour bénéficier d'une évaluation positive, toute modification du gabarit des véhicules de transports routiers ne doit pas avoir d'incidence négative sur l'utilisation multimodale des unités de transport. En particulier, le transport combiné rail-route ne doit en aucun cas être entravé. Il importe également qu'en cas d'augmentation du gabarit, les surcoûts qui en résultent soient précisément évalués et que les utilisateurs favorisés par cette mesure assument une part correspondante de ces surcoûts.

4.32 Le CESE regrette que le livre blanc ne fasse aucunement état du problème de trouver des solutions plus efficaces et plus durables pour les cols alpins. Les infrastructures ferroviaires et routières existantes n'ont pas une capacité suffisante pour répondre à la demande de transport de la prochaine décennie. Le CESE souhaite attirer l'attention de la Commission sur ce point.

4.33 La feuille de route mentionne qu'il est utile que les opérateurs coordonnent la planification du transport afin d'optimiser l'utilisation des ressources. À cet égard, le CESE se demande s'il est nécessaire que la Commission établisse des lignes directrices afin de minimiser le risque de conflit avec les règles actuelles de concurrence.

4.34 Compte tenu de l'évolution démographique, du vieillissement de la population et du fait que les personnes handicapées représentent 15 % de la population totale, le CESE admet que pour réaliser l'objectif de mobilité il faut absolument que chaque maillon de la chaîne de transport (y compris le cadre bâti, les moyens de transport, les différents équipements, les systèmes d'information, les systèmes de réservation, les services, etc.) soit accessible à chacun. Le Comité soutient donc pleinement la Commission européenne lorsqu'elle prévoit de proposer un acte législatif européen sur l'accessibilité.

4.35 Le CESE reconnaît toutefois que malgré les nombreux aspects positifs de la feuille de route, les problèmes pratiques liés au handicap restent négligés. Des idées maîtresses telles que la durabilité et la sûreté sont examinées sans prêter attention à l'accessibilité. Le Comité estime que pour parvenir à une meilleure accessibilité, il est essentiel que tous les acteurs concernés œuvrent ensemble à la production de normes pleinement compatibles avec tous les modes de transport afin de mettre en place des transports réellement sans obstacles. Certains aspects des réglementations relatives aux droits des passagers doivent également être clarifiés davantage, notamment le refus d'embarquement de personnes handicapées, le droit d'emmener des équipements de mobilité et des dispositifs d'assistance dans des conditions harmonisées, la fourniture d'informations, etc.

⁽⁶⁾ Avis du CESE sur le thème «Vers une large pénétration des véhicules électriques» (avis exploratoire), JO C 44, 11.2.2011, p. 47 (CESE 989/2010).

4.36 Le CESE propose que le cadre financier pluriannuel introduise l'accessibilité comme condition préalable au financement. Il ne conviendrait d'accorder un financement de l'UE pour le budget RTE ou tout autre financement de l'UE tel que les Fonds structurels que si les projets respectent le principe de la «conception pour tous». Afin de favoriser la liberté de mouvement des personnes handicapées, le Comité propose également d'adopter une carte européenne de mobilité qui ouvrirait la voie à une série de concessions harmonisées dans les pays de l'UE.

Bruxelles, le 26 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur les «Mesures préventives pour la protection des enfants contre les abus sexuels» (supplément d'avis)

(2012/C 24/33)

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

Le 20 janvier 2011, conformément à l'article 29(a) des modalités d'application de son règlement intérieur, le Comité économique et social européen a décidé d'élaborer un supplément d'avis sur le thème

«Mesures préventives pour la protection des enfants contre les abus sexuels» (supplément d'avis).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 août 2011.

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 26 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 79 voix pour et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 **Le CESE condamne fermement tous les abus sexuels envers les enfants** et salue l'engagement de la Commission visant à renforcer la volonté de l'Europe de lutter contre les abus sexuels envers les enfants en présentant une nouvelle directive relative à la lutte contre l'abus et l'exploitation sexuels des enfants ainsi que contre la pédopornographie.

1.2 Dans un précédent avis ⁽¹⁾, le CESE a émis des recommandations sur la proposition de directive. Bien que celle-ci ait notamment pour objectif la prévention, cette question n'y est pas suffisamment abordée. **La prévention à des niveaux multiples est essentielle pour assurer la protection des enfants.** Les enfants victimes d'abus sexuels endurent non seulement une violation intolérable de leur droit à l'intégrité physique, mais souffrent également de terribles conséquences sociales, émotionnelles et psychologiques durant toute leur vie. Le présent supplément d'avis vise à présenter des recommandations en matière de prévention.

1.3 Le CESE appelle une nouvelle fois tous les États membres **ainsi que l'Union européenne, dans le cadre du nouveau traité de Lisbonne, à signer et à ratifier de toute urgence la convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels ⁽²⁾ et le protocole facultatif à la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants ⁽³⁾**, afin de renforcer la capacité de l'UE à prévenir les abus sexuels envers les enfants.

1.4 L'Union européenne doit développer une approche cohérente et harmonisée de la prévention des abus sexuels envers les

enfants dans l'ensemble des États membres. **Le CESE exhorte la Commission européenne à mener la mise en œuvre d'une stratégie de l'Union européenne sur la prévention des abus sexuels envers les enfants** afin d'établir une vision claire grâce à laquelle les États membres de l'UE entendent protéger leurs enfants et les rendre plus forts. Les objectifs de la stratégie devraient s'articuler autour des quatre volets suivants:

1. Éducation

- Programmes éducatifs de sensibilisation destinés aux enfants
- Formation et soutien pour les professionnels et les bénévoles
- Formation des professionnels des médias
- Programmes de parentalité positive
- Usage sûr d'internet

2. Répression et autres structures de soutien

- Enquêtes de sécurité
- Ligne d'urgence «enfants disparus»
- Système d'alerte à la disparition d'enfants
- Système répressif international

3. Rôle de la société civile

- Financements supplémentaires pour développer les programmes existants
- Campagne de sensibilisation du public

⁽¹⁾ Avis du CESE sur le thème «Lutte contre l'abus et l'exploitation sexuels des enfants et contre la pédopornographie, abrogeant la décision-cadre 2004/68/JHA», JO C 48 du 15.02.2011, pp. 138-144.

⁽²⁾ La République tchèque et la Lettonie n'ont pas signé cette convention; 15 États membres ne l'ont pas ratifiée (<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=201&CM=&DF=&CL=FRE>).

⁽³⁾ La République tchèque, la Finlande et l'Irlande ne l'ont pas encore ratifié (http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-c&chapter=4&lang=fr&clang=fr).

4. Travaux de recherche et normes

- Centre européen d'échanges
- Prise en compte des points de vue et des avis d'enfants
- Normes de sécurité en matière d'internet et retrait des contenus pédopornographiques

1.5 Les mesures proposées dans le présent avis ne sont pas exhaustives⁽⁴⁾. Le CESE salue les efforts des nombreux acteurs de la société civile, en particulier des ONG, dans la mise en place des mesures de prévention. Les exemples de bonnes pratiques sont trop nombreux pour que l'on puisse les énumérer ici, mais ils ont une valeur inestimable pour montrer la voie à suivre. Dans cette optique, le CESE a créé une base de données contenant les informations pertinentes⁽⁵⁾.

2. Contexte et objectifs

2.1 Les mesures de prévention doivent avant tout aspirer à l'éradication des abus sexuels envers les enfants. Toutes les politiques doivent être sous-tendues par les principes de la convention des Nations unies sur les droits de l'enfant. Conformément à la convention, un enfant est défini comme une personne de moins de 18 ans.

2.2 Les abus sexuels envers les enfants peuvent revêtir des formes diverses: inceste et abus sexuels, pornographie, prostitution, traite, mise en confiance à des fins sexuelles, et agressions par d'autres enfants ou adolescents de leur groupe d'âge⁽⁶⁾. Il faut lutter contre les abus à des niveaux multiples: local, national, européen et mondial. Cependant, les mesures préventives devraient être coordonnées et cohérentes dans l'ensemble des politiques. Elles doivent faire l'objet d'un suivi constant afin de veiller à ce qu'elles correspondent aux meilleures pratiques et à des structures en évolution, et à ce qu'elles répondent aux nouvelles possibilités d'abus des enfants (telles que les nouvelles technologies).

2.3 Les enfants sont particulièrement vulnérables à toutes les formes d'abus; ils sont plus susceptibles que les adultes d'être victimes des crimes en général, notamment de violences et de viols. Bien que les statistiques fassent défaut, les données disponibles indiquent qu'environ **un enfant sur cinq en Europe est victime de violences sexuelles** au moins une fois au cours de son enfance⁽⁷⁾. On estime en outre que dans 70 à 85 % des cas, l'auteur des violences est connu de la victime: il faudrait donc que les mesures préventives prennent ce fait particulièrement en compte. Tant les garçons que les filles sont concernés, toutes ethnies et communautés confondues. Certaines études indiquent que les abus sexuels commencent souvent à l'âge de 12-13 ans, bien que de nombreuses stratégies de protection de la jeunesse soient principalement axées sur les enfants plus jeunes. Les enfants «vulnérables» sont généralement les plus exposés aux

abus; il s'agit notamment des enfants handicapés, des enfants placés dans des institutions, des mineurs non accompagnés ou victimes de traite, des enfants souffrant de problèmes liés aux drogues et à l'alcool, des enfants socialement défavorisés et de ceux ayant déjà été victimes d'abus.

2.4 L'Union européenne reconnaît les droits de l'enfant à l'article 3 (TUE) du traité de Lisbonne ainsi que dans la charte des droits fondamentaux, en particulier à l'article 24 qui prévoit une obligation positive d'assurer la protection des enfants dans leur intérêt. Ces dispositions ont été traduites dans une politique ciblée sur la promotion, la protection et l'application des droits de l'enfant⁽⁸⁾.

2.5 Le CESE salue la récente publication, par la Commission européenne, d'un programme de l'Union européenne en matière de droits de l'enfant. Fondé sur les principes de la charte des droits fondamentaux, le programme place les droits de l'enfant au centre des politiques dans des domaines-clés comme la sécurité sur internet et la protection contre la traite.

2.6 Un des principaux objectifs du présent avis est de démontrer qu'il est possible d'adopter des mesures «préventives» et que bon nombre de parties prenantes font un travail remarquable dans ce domaine. Le CESE salue les efforts des nombreux acteurs de la société civile, en particulier des ONG, dans la mise en place des mesures de prévention. Les exemples de bonnes pratiques sont trop nombreux pour que l'on puisse les énumérer ici, mais ils ont une valeur inestimable pour montrer la voie à suivre, mettre à profit l'expérience acquise et mobiliser l'action de la société civile. Dans cette optique, le CESE a créé une base de données contenant les informations afférentes⁽⁹⁾.

3. Observations générales: mesures préventives

3.1 Les mesures préventives devraient être holistiques, centrées sur l'enfant et activées aussi tôt que possible avec un degré d'intervention minimal. Il existe de nombreuses initiatives excellentes méritant d'être soutenues. Le CESE appelle la Commission européenne à adopter et à appliquer une stratégie de l'Union européenne sur la prévention des abus sexuels envers les enfants qui valorise une vision coordonnée dans tous les États membres sur la base des objectifs repris dans les quatre volets mentionnés ci-dessous.

3.2 Le CESE reconnaît qu'il est extrêmement difficile de lutter contre les crimes d'abus sexuels envers les enfants. Cette forme d'abus est souvent invisible en raison de sa nature intrinsèquement clandestine et du faible taux de plainte des victimes dû à des sentiments complexes faits de honte et de peur ou à l'ignorance de leurs droits. L'internet et d'autres technologies constituent de nouvelles opportunités pour les abuseurs ainsi que pour la production et la distribution de pédopornographie. La liberté de voyager permet aux abuseurs de s'en prendre aux enfants les plus vulnérables. Les agresseurs devenant plus

⁽⁴⁾ Elles ont été élaborées en consultation avec l'Alliance irlandaise pour les droits de l'enfant, qui regroupe plus de 90 organisations non gouvernementales (ONG) œuvrant en faveur des droits et des besoins des enfants en Irlande, dans le cadre de la campagne pour la pleine mise en œuvre de la convention des Nations unies sur les droits de l'enfant (www.childrensrights.ie), ainsi qu'avec d'autres ONG européennes actives dans le domaine.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/prevent-child-abuse>.

⁽⁶⁾ Campagne du Conseil de l'Europe contre la violence sexuelle à l'égard des enfants (http://www.coe.int/t/dg3/children/1in5/source/Outline_fr.pdf).

⁽⁷⁾ Ibid.

⁽⁸⁾ Par exemple, la stratégie de l'Union européenne en faveur de la jeunesse, qui adopte une approche trans-sectorielle sur les questions liées aux jeunes et renforce la coopération en matière d'élaboration des politiques (http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/ef0015_fr.htm).

⁽⁹⁾ Voir note 6.

sophistiqués et mieux organisés, les jeunes enfants sont soumis à un risque croissant. Les services de protection de l'enfance ont connaissance d'environ 10 % des cas ⁽¹⁰⁾. Les personnes qui commettent des abus sexuels envers les enfants viennent de tous les milieux et la plupart des abuseurs n'ont pas été condamnés pour des abus sexuels ⁽¹¹⁾.

3.3 La prévention primaire, consistant à intervenir avant que l'enfant ne soit victime d'abus sexuel, devrait cibler les enfants les plus vulnérables qui sont les plus exposés aux abus actuels et futurs. Les mesures directes telles que l'éducation du public et l'intervention précoce ne sont qu'une première étape; il faut également prévoir des mesures destinées à prévenir le préjudice secondaire, pour rompre le cercle vicieux de la violence lorsque c'est le cas. Le traitement des auteurs d'abus et des abuseurs potentiels doit également constituer une priorité.

3.4 Si la plupart des abus sexuels sont commis dans le cercle familial ou celui des proches ⁽¹²⁾, ceux-ci peuvent également se produire dans le cadre du crime extrêmement organisé, impliquant de multiples agresseurs. Ils sont une source de profits extrêmement lucratifs; la traite d'êtres humains arrive, sur le plan mondial, en troisième position parmi les différents types de criminalité internationale ⁽¹³⁾. Il y a dans le monde environ 2,5 millions de victimes de la traite des êtres humains ⁽¹⁴⁾. L'on estime que 43 % d'entre elles sont victimes d'exploitation sexuelle, dont presque la moitié sont des enfants ⁽¹⁵⁾. Les abus sexuels envers les enfants relèvent souvent d'activités criminelles sans frontières, qui doivent être traitées au-delà des frontières nationales.

3.5 Il est essentiel d'associer les enfants et les adolescents pour garantir que leurs points de vue sont pris en compte et intégrés dans les stratégies préventives. De nombreux modèles participatifs sont déjà opérationnels ⁽¹⁶⁾. L'utilisation du langage accessible aux plus jeunes encourage les enfants à parler plus ouvertement de ce sujet et les aide à briser le tabou.

4. Volet 1: éducation

4.1 Le CESE recommande que tous les enfants résidant dans les États membres bénéficient de programmes éducatifs de sensibilisation en matière d'abus sexuels. Il est essentiel d'informer les enfants d'une manière appropriée à leur âge, et de leur donner les moyens de dénoncer les abus sexuels.

4.2 Les cadres éducatifs sont une stratégie de prévention primaire qui réussit dans de nombreux domaines. Ils sont une excellente occasion de prévention et une manière idéale de favoriser la dénonciation. Lorsque c'est possible, les programmes

éducatifs de sensibilisation peuvent être intégrés aux programmes existants, à l'exemple des programmes «Stay Safe» ⁽¹⁷⁾ et SPHE ⁽¹⁸⁾. Ces programmes ont vocation à:

- être appropriés en fonction du développement, intégrer l'évolution sexuelle saine et éviter la victimisation de manière à renforcer davantage l'autonomie des enfants;
- s'adresser spécifiquement aux enfants plutôt qu'aux parents, en insistant particulièrement sur les enfants plus âgés;
- permettre des approches ciblées en matière de prévention pour les enfants les plus exposés;
- être liés à des mécanismes de conseil, de plainte et de dénonciation ⁽¹⁹⁾ qui soient directement accessibles et adaptés aux enfants;
- être liés aux services d'accompagnement nécessaires, eux-mêmes dotés d'un personnel suffisant;
- faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation régulière, en fonction des bonnes pratiques qui apparaissent.

4.3 Le CESE appelle les États membres à rendre obligatoire la formation en prévention des abus sexuels envers les enfants pour tous les professionnels et bénévoles travaillant avec des enfants, en particulier dans les secteurs de la répression, de la santé et de l'éducation (formelle et non formelle). Les organisations professionnelles, les syndicats et les partenaires sociaux ont un rôle à jouer à cet égard, tout comme les organisations religieuses, sportives et récréatives. Il convient de proposer des mécanismes de soutien approprié au personnel qui travaille avec des enfants victimes, notamment une supervision régulière et un soutien psychologique.

4.4 Le CESE recommande de proposer des programmes éducatifs aux médias. Il conviendrait également d'élaborer des orientations éthiques pour la dénonciation des abus.

4.5 Des programmes de parentalité positive devraient être disponibles pour soutenir les parents et les familles, afin d'éviter que n'aient lieu des abus sexuels sur des enfants. Il y aurait également lieu de fournir aux parents, dans le cadre des soins prénataux ou de maternité, des informations relatives aux mesures préventives.

⁽¹⁰⁾ Discours du Secrétaire général adjoint du Conseil de l'Europe au 5^e forum de l'UE sur les droits de l'enfant, tenu en novembre 2010 en Italie (www.coe.int/t/dc/press/news/20101129_disc_sga_en.asp).

⁽¹¹⁾ Finkelhor, *The Prevention of Childhood Sexual Abuse* (2009), p. 178.

⁽¹²⁾ Voir note 6.

⁽¹³⁾ ECPAT International, Factsheet – Sex Trafficking of Children in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (*La traite d'enfants à des fins sexuelles au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*).

⁽¹⁴⁾ Organisation internationale du travail, fiche d'information: «Travail forcé: chiffres clés» (2007).

⁽¹⁵⁾ Discours de Viviane Reding, «A renewed commitment to children's rights (*Un engagement renouvelé en faveur des droits des enfants*)» (octobre 2010): <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/550&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (disponible en anglais uniquement).

⁽¹⁶⁾ Par exemple, la campagne «Kiko et la main» du Conseil de l'Europe.

⁽¹⁷⁾ Programme de techniques de sécurité personnelle destiné aux écoles primaires irlandaises, afin de prévenir les abus sexuels envers les enfants: www.staysafe.ie

⁽¹⁸⁾ Le programme SPHE (pour «Social, Personal and Health Education», *éducation en matière sociale, personnelle et de santé*) a été lancé dans les écoles secondaires irlandaises afin de soutenir le développement personnel, la santé et le bien-être des jeunes: www.sphe.ie.

⁽¹⁹⁾ Par exemple: Report by the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography and the Special Representative of the Secretary-General on Violence against Children on child-friendly counselling, complaint and reporting mechanisms (*rapport conjoint du rapporteur spécial sur la traite d'enfants, la prostitution infantile et la pédopornographie, et du représentant spécial du Secrétaire général à la violence à l'égard des enfants sur les mécanismes de conseil, de plainte et de dénonciation adaptés aux enfants*): <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A-HRC-16-56.pdf> (en anglais uniquement). Voir également la résolution du Conseil économique et social des Nations unies n° 2005/20: Lignes directrices de l'Organisation des Nations unies en matière de justice dans les affaires impliquant les enfants victimes et témoins d'actes criminels <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/ModellawFR.pdf>.

4.6 Le CESE soutient ces initiatives, y compris le programme de la Commission européenne pour un internet plus sûr ⁽²⁰⁾, et les réseaux Insafe ⁽²¹⁾ et INHOPE ⁽²²⁾ destinés à promouvoir un usage sûr d'internet par les enfants et tous les membres de la société ⁽²³⁾.

5. Volet 2: répression et autres structures de soutien

5.1 Le CESE recommande une approche cohérente entre États membres au sujet de la répression, du partage d'informations et de la coopération entre les services de police et les organisations internationales officielles. Cela devrait comprendre des accords de coopération bilatérale, des outils informatiques de recherche plus efficaces et de meilleurs mécanismes d'enquêtes. Des retards dans le traitement judiciaire des affaires peuvent véritablement avoir un effet dissuasif quant à la dénonciation des abus. Pour éviter de longues périodes d'attente, il conviendrait de traiter en priorité les affaires d'abus sexuels concernant des enfants. Il faudrait examiner sérieusement la possibilité d'organiser les procès sans la présence des victimes. Il est urgent de disposer d'une formation appropriée pour les personnels chargés de la répression dans le domaine des abus sexuels envers les enfants. Par ailleurs, la mise au point de protocoles d'interrogatoire aiderait à éviter la victimisation secondaire. Des normes européennes cohérentes contribueraient à prévenir les déplacements des auteurs de sévices entre les États membres. Sur le plan mondial, la récente opération «Rescue» menée entre autres par Europol, qui a identifié plus de 200 enfants ⁽²⁴⁾, a révélé de quelle manière l'Europe pouvait montrer la voie.

5.2 Il est impératif d'avoir une approche cohérente du contrôle de toutes les personnes travaillant avec des enfants, afin de combler les lacunes entre États membres. Il devrait être obligatoire de vérifier pour chaque personne si elle a déjà commis des délits dans le domaine de la protection des enfants, y compris en recherchant des «informations qualitatives» (c'est-à-dire, des informations sur les personnes ayant été identifiées comme présentant un risque pour les enfants mais n'ayant pas été condamnés pour abus sur mineurs). Comme dans son précédent avis ⁽²⁵⁾, le Comité renvoie au modèle des «dispositifs de protection publique par agences multiples» (Multi-Agency Public Protection Arrangements) ⁽²⁶⁾.

5.3 Un numéro européen d'appel d'urgence en cas de disparition d'enfant a été créé, mais il n'est opérationnel que dans 16

États membres: les 11 autres États membres doivent agir immédiatement pour assurer la mise à disposition d'un service téléphonique d'urgence de bonne qualité ⁽²⁷⁾. Ce service doit être doté de ressources adéquates et lié aux services d'accompagnement nécessaires. L'on pourrait également envisager de l'étendre à des pays tiers.

5.4 Bien qu'il existe des modèles opérationnels efficaces dans les différents États membres ⁽²⁸⁾, le CESE recommande la création d'un système européen coordonné d'alerte en cas de disparition d'enfant dans toute l'Europe, sur le modèle de l'«Amber Alert» américain ⁽²⁹⁾.

5.5 Le CESE renouvelle son appel en faveur de la création d'une instance répressive internationale, chargée d'enquêter sur des cas d'abus sexuels sur mineurs dans le monde entier, d'identifier les victimes et de poursuivre les auteurs de sévices ⁽³⁰⁾.

6. Volet 3: rôle de la société civile

6.1.1 La prévention des abus sexuels envers les enfants est de la responsabilité de chacun au sein de la société. Le CESE recommande que les agences gouvernementales et les acteurs de la société civile continuent à travailler de concert pour appliquer les mesures préventives des abus sexuels envers les enfants. Le CESE soutient les initiatives telles que la campagne «Un sur Cinq» ⁽³¹⁾ et la règle «On ne touche pas ici» ⁽³²⁾ du Conseil de l'Europe. Dans le monde associatif, «Stop It Now!» ⁽³³⁾ et des campagnes spécifiques telles que «Cut Them Free» par Barnardo's UK ⁽³⁴⁾ ou celles d'ECPAT International et du Body Shop «Stop au trafic des mineurs à des fins sexuelles» ⁽³⁵⁾ sont d'importants exemples de l'action de la société civile.

6.2 Les employeurs, les syndicats et d'autres organisations de la société civile ont l'obligation essentielle de fixer des normes claires sur les lieux de travail, pour garantir que les abus sexuels envers les enfants ne soient pas tolérés ⁽³⁶⁾. Pour les employeurs, la lutte contre ce crime est une question de responsabilité sociale de l'entreprise. Les secteurs tels que celui du tourisme ou de l'hôtellerie ont également un rôle important à jouer ⁽³⁷⁾. Le CESE propose que les organisations adhèrent à la déclaration de valeurs précédemment proposée par le CESE ⁽³⁸⁾, reprise dans la base de données de bonnes pratiques dans les États membres

⁽²⁰⁾ http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/index_en.htm
http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/index_en.htm.

⁽²¹⁾ Un réseau européen de centres de sensibilisation promouvant une utilisation sûre et responsable d'internet auprès des jeunes: www.saferinternet.org.

⁽²²⁾ Une initiative permettant de dénoncer de manière anonyme des contenus comprenant des abus sexuels envers les enfants sur internet: www.inhope.org.

⁽²³⁾ Une initiative non gouvernementale similaire est gérée par Child Focus Belgique.

⁽²⁴⁾ «More than 200 children identified and rescued in worldwide police operation» (plus de 200 enfants identifiés et secourus au cours d'une opération de police d'envergure mondiale): <https://www.europol.europa.eu/content/press/more-200-children-identified-and-rescued-worldwide-police-operation-465>.

⁽²⁵⁾ JO C 317 du 23.12. 2009, pp. 43-48.

⁽²⁶⁾ Modèle utilisé au Royaume-Uni, associant de multiples agences pour évaluer et gérer les délinquants sexuels au sein de la collectivité.

⁽²⁷⁾ http://www.missingchildreneurope.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=46:news01&catid=1:latest-news&20Itemid=68.

⁽²⁸⁾ Par exemple, Child Alert en Belgique: www.childalert.be.

⁽²⁹⁾ www.amberalert.gov.

⁽³⁰⁾ Voir note 1.

⁽³¹⁾ Le CESE a accepté de traduire les documents relatifs à cette campagne du Conseil de l'Europe dans plusieurs langues.

⁽³²⁾ http://www.coe.int/t/dg3/children/1in5/default_fr.asp et <http://www.onnetouchepasici.org/>.

⁽³³⁾ Une campagne au Royaume-Uni et en Irlande gérée par la fondation Lucy Faithfull, pour prévenir les abus sexuels envers les enfants: www.stopitnow.org.uk ou www.lucyfaithfull.org.

⁽³⁴⁾ www.barnardos.org.uk/get_involved/campaign_form/cutthemfree.htm.

⁽³⁵⁾ Cette campagne internationale a recueilli 2 172 685 signatures dans l'UE (6 avril 2011): www.thebodyshop.com.

⁽³⁶⁾ Article 3 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants.

⁽³⁷⁾ Par exemple, Accor Hotels ou l'Organisation mondiale du tourisme.

⁽³⁸⁾ Annexe 1, Avis du CESE sur la «protection des enfants contre le tourisme sexuel», JO C 317 du 23.12. 2009, pp. 43-48.

créée par le CESE. Le CESE ⁽³⁹⁾ rappelle la nécessité de financements supplémentaires afin d'élargir et de développer des programmes que les partenaires de la société civile pourront mettre en œuvre.

6.3 Il conviendrait de lancer une campagne générale de sensibilisation du public sur les dénonciations des abus sexuels envers les enfants, soutenue par une ligne téléphonique internationale d'urgence et d'un dispositif de dénonciation en ligne ⁽⁴⁰⁾. Celle-ci pourrait fonctionner de manière similaire au réseau que fournit Child Helpline International. Une ligne d'urgence de ce type doit être liée aux services d'accompagnement nécessaires.

6.4 La société civile et les pouvoirs publics peuvent accroître la sensibilisation aux abus sexuels concernant les enfants et peuvent contribuer à ce que l'on évolue vers une culture de prévention, en promouvant activement la Journée mondiale pour la prévention des abus envers les enfants, qui a lieu chaque année le 19 novembre ⁽⁴¹⁾.

7. Volet 4: travaux de recherche et normes

7.1 Le CESE demande à ce que davantage de travaux de recherche soient effectués, afin de remédier au manque de données sur les abus sexuels envers les enfants, d'avoir une idée plus claire des profils des victimes et des agresseurs ainsi que d'échanger les meilleures pratiques. À présent, beaucoup de données sont fournies par les instances répressives. Un centre européen d'échanges devrait être créé pour diffuser des informations en matière de recherche sur la prévention des abus sexuels envers les enfants ainsi que des politiques et pratiques dans ce domaine, sur le modèle de la National Child Protection Clearinghouse australienne ⁽⁴²⁾ ou du Child Welfare Information

Gateway américain ⁽⁴³⁾. Il s'appuierait sur les travaux menés dans le cadre de projets individuels, tels que le projet européen contre la sollicitation en ligne à des fins sexuelles («grooming») ou les initiatives lancées au niveau national, comme dans le cas de Child Focus Belgique ⁽⁴⁴⁾. Des définitions européennes communes aideraient à promouvoir les échanges de données, et amélioreraient la capacité à comparer celles-ci.

7.2 Les travaux de recherche sur les abus sexuels envers les enfants devraient être illustrés par les points de vue et les avis d'enfants ⁽⁴⁵⁾.

7.3 Le CESE demande des normes de sécurité européennes et clairement définies en matière d'internet. Pour ce qui est d'inciter les fournisseurs d'accès à l'internet, sur une base volontaire, à élaborer des codes de bonne conduite et des lignes directrices en matière de blocage d'accès à ce type de pages internet ⁽⁴⁶⁾, le CESE souligne que la priorité doit consister à supprimer les contenus à la source et dans le cas où la suppression est impossible (en dehors de l'UE) – et dans ce cas seulement – il convient de bloquer l'accès aux sites concernés. Ce principe devrait devenir une exigence légale au sein de l'UE, dans l'optique où les industriels, les fournisseurs d'accès et les acteurs économiques et financiers, tels que les compagnies de cartes de crédit, s'engageraient sérieusement à lutter contre les abus. Le CESE encourage les fournisseurs de réseaux sociaux à signer l'accord d'autorégulation intitulé «Safer Social Networking Principles for the EU» (*Pour des principes plus sûrs en matière de réseautage dans l'Union européenne*) (2009) ⁽⁴⁷⁾.

7.4 Le CESE demande à la Commission européenne de coordonner les mesures adoptées afin de permettre une approche cohérente partout dans l'UE.

Bruxelles, le 26 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽³⁹⁾ Voir note 1.

⁽⁴⁰⁾ Voir note 25.

⁽⁴¹⁾ http://www.woman.ch/index.php?page=children_19nov&hl=fr_FR.

⁽⁴²⁾ www.aifs.gov.au/nch.

⁽⁴³⁾ www.childwelfare.gov/index.cfm.

⁽⁴⁴⁾ www.stopchildporno.be.

⁽⁴⁵⁾ Article 12 de la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant.

⁽⁴⁶⁾ Voir note 1.

⁽⁴⁷⁾ http://ec.europa.eu/information_society/activities/social_networking/docs/sn_principles.pdf (en anglais uniquement).

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (suite)	Page
2012/C 24/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des demandeurs d'asile» COM(2011) 320 <i>final</i> — 2008/0244 (COD)	80
2012/C 24/17	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil en ce qui concerne certaines dispositions ayant trait à la gestion financière pour certains États membres qui connaissent des difficultés ou une menace de graves difficultés quant à leur stabilité financière» COM(2011) 482 <i>final</i> — 2011/0211 (COD)	81
2012/C 24/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne certaines dispositions ayant trait à la gestion financière pour certains États membres qui connaissent des difficultés ou une menace de graves difficultés quant à leur stabilité financière» COM(2011) 481 <i>final</i> — 2011/0209 (COD)	83
2012/C 24/19	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1198/2006 relatif au Fonds européen pour la pêche en ce qui concerne certaines dispositions ayant trait à la gestion financière pour certains États membres qui connaissent des difficultés ou une menace de graves difficultés quant à leur stabilité financière» COM(2011) 484 <i>final</i> — 2011/0212 (COD)	84
2012/C 24/20	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur» COM(2011) 128 <i>final</i>	85
2012/C 24/21	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — le cadre de la gouvernance d'entreprise dans l'UE» COM(2011) 164 <i>final</i>	91
2012/C 24/22	Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: l'Acte pour le marché unique — douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance — «Ensemble pour une nouvelle croissance» COM(2011) 206 <i>final</i>	99
2012/C 24/23	Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions «Développer la dimension européenne du sport» COM(2011) 12 <i>final</i>	106
2012/C 24/24	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: la biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel — stratégie de l'UE à l'horizon 2020» COM(2011) 244 <i>final</i>	111
2012/C 24/25	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 302/2009 relatif à un plan pluriannuel de reconstitution des stocks de thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée» COM(2011) 330 <i>final</i> — 2011/0144 (COD)	116

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2012/C 24/26	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les aliments destinés aux nourrissons et aux enfants en bas âge ainsi que les aliments destinés à des fins médicales spéciales» COM(2011) 353 <i>final</i> — 2011/0156 (COD)	119
2012/C 24/27	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil fixant des exigences pour la protection de la santé de la population en ce qui concerne les substances radioactives dans les eaux destinées à la consommation humaine» COM(2011) 385 <i>final</i> — 2011/0170 (NLE)	122
2012/C 24/28	Avis du Comité économique et social européen sur «Le fonctionnement et l'application des droits acquis des usagers des transports aériens»	125
2012/C 24/29	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union» COM(2011) 402 <i>final</i> — 2011/0187 (COD)	131
2012/C 24/30	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'efficacité énergétique et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE» COM(2011) 370 <i>final</i> — 2011/0172 (COD)	134
2012/C 24/31	Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — «L'internet ouvert et la neutralité de l'internet en Europe» COM(2011) 222 <i>final</i>	139
2012/C 24/32	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre blanc — feuille de route pour un espace européen unique des transports — vers un système de transport compétitif et économe en ressources» COM(2011) 144 <i>final</i>	146
2012/C 24/33	Avis du Comité économique et social européen sur les «Mesures préventives pour la protection des enfants contre les abus sexuels» (supplément d'avis)	154

Prix d'abonnement 2012 (hors TVA, frais de port pour expédition normale inclus)

Journal officiel de l'UE, séries L + C, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	1 200 EUR par an
Journal officiel de l'UE, séries L + C, papier + DVD annuel	22 langues officielles de l'UE	1 310 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série L, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	840 EUR par an
Journal officiel de l'UE, séries L + C, DVD mensuel (cumulatif)	22 langues officielles de l'UE	100 EUR par an
Supplément au Journal officiel (série S — Marchés publics et adjudications), DVD, une édition par semaine	Multilingue: 23 langues officielles de l'UE	200 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série C — Concours	Langues selon concours	50 EUR par an

L'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne*, qui paraît dans les langues officielles de l'Union européenne, est disponible dans 22 versions linguistiques. Il comprend les séries L (Législation) et C (Communications et informations).

Chaque version linguistique fait l'objet d'un abonnement séparé.

Conformément au règlement (CE) n° 920/2005 du Conseil, publié au Journal officiel L 156 du 18 juin 2005, stipulant que les institutions de l'Union européenne ne sont temporairement pas liées par l'obligation de rédiger tous les actes en irlandais et de les publier dans cette langue, les Journaux officiels publiés en langue irlandaise sont commercialisés à part.

L'abonnement au Supplément au Journal officiel (série S — Marchés publics et adjudications) regroupe la totalité des 23 versions linguistiques officielles en un DVD multilingue unique.

Sur simple demande, l'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne* donne droit à la réception des diverses annexes du Journal officiel. Les abonnés sont avertis de la parution des annexes grâce à un «Avis au lecteur» inséré dans le *Journal officiel de l'Union européenne*.

Ventes et abonnements

Les abonnements aux diverses publications payantes, comme l'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne*, sont disponibles auprès de nos bureaux de vente. La liste des bureaux de vente est disponible à l'adresse suivante:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) offre un accès direct et gratuit au droit de l'Union européenne. Ce site permet de consulter le *Journal officiel de l'Union européenne* et inclut également les traités, la législation, la jurisprudence et les actes préparatoires de la législation.

Pour en savoir plus sur l'Union européenne, consultez: <http://europa.eu>



Office des publications de l'Union européenne
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR