



Sommaire

I Résolutions, recommandations et avis

AVIS

Comité économique et social européen

494^e session plénière du CESE des 10 et 11 décembre 2013

2014/C 170/01	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers une stratégie macrorégionale de l'UE en faveur du développement de la cohésion économique, sociale et territoriale dans le bassin méditerranéen» (avis d'initiative)	1
2014/C 170/02	Avis du Comité économique et social européen sur les «Outils statistiques pour mesurer le bénévolat» (avis d'initiative)	11
2014/C 170/03	Avis du Comité économique et social européen sur «La mesure de l'incidence sociale» (avis d'initiative)	18
2014/C 170/04	Avis du Comité économique et social européen sur le «Revenu européen minimum et indicateurs de pauvreté» (avis d'initiative)	23
2014/C 170/05	Avis du Comité économique et social européen sur «Les défis du secteur européen de l'ingénierie (industries de la construction mécanique, de l'électrotechnique, de l'électronique et du travail des métaux) dans une économie mondiale en mutation» (avis d'initiative)	32
2014/C 170/06	Avis du Comité économique et social européen sur «Le secteur européen de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires: une industrie résistante, compétitive au niveau mondial et adhérent aux politiques de l'UE en faveur d'une croissance durable» (avis d'initiative)	38

III Actes préparatoires

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

494^e session plénière du CESE des 10 et 11 décembre 2013

2014/C 170/07	Avis du Comité économique et social européen sur le «Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne» COM(2013) 522 final — 2013/0248 (COD)	45
---------------	---	----

2014/C 170/08	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les fonds monétaires COM(2013) 615 <i>final</i> — 2013/0306 (COD)	50
2014/C 170/09	Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Le système bancaire parallèle — remédier aux nouvelles sources de risques dans le secteur financier» COM(2013) 614 <i>final</i>	55
2014/C 170/10	Avis du Comité économique et social européen sur le «Train de mesures en faveur des investissements dans l'innovation» COM(2013) 494 <i>final</i> COM(2013) 493 <i>final</i> — 2013/0232 (COD) COM(2013) 495 <i>final</i> — 2013/0240 (NLE) COM(2013) 496 <i>final</i> — 2013/0241 (NLE) COM(2013) 497 <i>final</i> — 2013/0242 (COD) COM(2013) 498 <i>final</i> — 2013/0243 (COD) COM(2013) 500 <i>final</i> — 2013/0233 (COD) COM(2013) 501 <i>final</i> — 2013/0234 (NLE) COM(2013) 503 <i>final</i> — 2013/0237 (NLE) COM(2013) 505 <i>final</i> — 2013/0244 (NLE) COM(2013) 506 <i>final</i> — 2013/0245 (NLE).	61
2014/C 170/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — “Vers un cadre horizontal européen pour les recours collectifs”» COM(2013) 401 <i>final</i>	68
2014/C 170/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage assistées, modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2011/83/UE, et abrogeant la directive 90/314/CEE du Conseil» COM(2013) 512 <i>final</i> — 2013/0246 (COD).	73
2014/C 170/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte» COM(2013) 550 <i>final</i> — 2013/0265 (COD) et la «Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2013/36/UE et 2009/110/CE et abrogeant la directive 2007/64/CE» COM(2013) 547 <i>final</i> — 2013/0264 (COD)	78
2014/C 170/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen» COM(2013) 534 <i>final</i>	85
2014/C 170/15	Avis du Comité économique et social européen sur le «Plan d'action pour l'industrie sidérurgique européenne» COM(2013) 407 <i>final</i>	91
2014/C 170/16	Avis du Comité économique et social européen sur «L'Année européenne du développement (2015)» .	98
2014/C 170/17	Avis du Comité économique et social européen sur les «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la santé animale» COM(2013) 260 <i>final</i> — 2013/0136 (COD), «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la production et à la mise à disposition sur le marché de matériel de reproduction des végétaux (règlement sur le matériel de reproduction des végétaux)» COM(2013) 262 <i>final</i> — 2013/0137 (COD), et «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux» COM(2013) 267 <i>final</i> — 2013/0141 (COD).	104
2014/C 170/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)» COM (2013) 521 <i>final</i> — 2013/0247 (COD)	110
2014/C 170/19	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1013/2006 concernant les transferts de déchets» COM (2013) 516 <i>final</i> — 2013/0239 (COD)	113
2014/C 170/20	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 216/2008 dans le domaine des aéroports, de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne et sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise en œuvre du ciel unique européen (refonte) et la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Accélérer la mise en œuvre du ciel unique européen» COM(2013) 408 <i>final</i> — COM (2013) 409 <i>final</i> — 2013/0187 (COD) et COM(2013) 410 <i>final</i> — 2013/0186 (COD)	116

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

494^e SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 10 ET 11 DÉCEMBRE 2013

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers une stratégie macrorégionale de l'UE en faveur du développement de la cohésion économique, sociale et territoriale dans le bassin méditerranéen» (avis d'initiative)

(2014/C 170/01)

Rapporteur: **M. MALLIA**Corapporteur: **M. PALMIERI**

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

«Vers une stratégie macrorégionale de l'UE en faveur du développement de la cohésion économique, sociale et territoriale dans le bassin méditerranéen»

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 14 novembre 2013.

Lors de sa 494^e session plénière des 10 et 11 décembre 2013 (séance du 10 décembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 121 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

Glossaire

Acronyme	
MRM	Macrorégion méditerranéenne
SMRM	Stratégie macrorégionale pour la Méditerranée
RCM	Région côtière méditerranéenne
FMREM	Forum macrorégional euro-méditerranéen

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE estime nécessaire de doter la région méditerranéenne d'une stratégie macrorégionale aidant les régions à relever les défis qui ne peuvent l'être de façon satisfaisante par chacune d'elles ou par chaque pays séparément en s'appuyant sur les moyens habituels. Une telle stratégie permettrait d'aider les régions concernées à s'attaquer aux causes de l'incertitude qui caractérise la région méditerranéenne, en augmentant la valeur ajoutée des réalisations positives dans le cadre des initiatives déjà lancées et des objectifs de la stratégie Europe 2020. Le succès de la stratégie macrorégionale méditerranéenne aura également un impact positif sur l'UE dans son ensemble.

1.2 Les régions côtières méditerranéennes (RCM) européennes sont tout indiquées pour constituer une plateforme de coopération susceptible de devenir un élément stratégique pertinent dans le cadre du renforcement des liens économiques, sociaux et politiques entre elles et les régions côtières des pays méditerranéens non membres dans certains domaines spécifiques (immigration, transport maritime, sécurité maritime, protection de l'environnement, etc.). Elles présentent le potentiel nécessaire pour catalyser le processus de croissance et de transformation économiques de façon totalement inédite.

1.3 Compte tenu de l'étendue de la zone concernée, le CESE propose en outre que la stratégie macrorégionale européenne pour la Méditerranée soit divisée en trois sous-macrorégions déterminées sur une base géographique (proximité régionale) et rendue opérationnelle grâce à des plans d'action fondés sur une approche fonctionnelle afin de relever des défis communs.

1.4 Le Comité est favorable à une stratégie macrorégionale européenne pour la Méditerranée basée sur la «règle des trois oui» (oui à des financements plus complémentaires, à l'amélioration de la coordination institutionnelle et à la définition de nouveaux projets) qui renforcerait les synergies entre différentes politiques de l'UE et coordonnerait les efforts d'un large éventail de parties prenantes dans les RCM européennes.

1.5 Le CESE approuve le développement d'une stratégie macrorégionale européenne pour la Méditerranée qui englobe l'ensemble des objectifs de la stratégie Europe 2020 et surtout les priorités que sont la *croissance intelligente* (favoriser une économie du savoir en soutien de l'innovation et des nouvelles technologies), la *croissance durable* (promouvoir une économie durable, plus écologique et plus compétitive) et la *croissance inclusive* (promouvoir une économie où l'accent est résolument placé sur la création d'emplois et la réduction de la pauvreté en soutien de la cohésion sociale et territoriale).

1.6 Le Comité identifie cinq *leviers du changement* susceptibles de contribuer à la mise en œuvre réussie des politiques européennes de cohésion pour la période 2014-2020 dans les RCM de l'UE:

- promouvoir un développement polycentrique, équilibré et intégré,
- soutenir la coopération territoriale dans les RCM européennes,
- garantir la compétitivité sur le plan mondial des RCM fondée sur des économies locales fortes,
- améliorer la connectivité territoriale des particuliers, des communautés et des entreprises,
- gérer et relier les valeurs écologiques, paysagères et culturelles.

1.7 Le CESE attire l'attention sur l'importance considérable du soutien à la stratégie de *croissance bleue*, qui peut potentiellement renforcer la compétitivité dans la région méditerranéenne, faciliter la mise en œuvre de politiques plus vertes et une transition vers une économie à faibles émissions de carbone dans l'ensemble des secteurs. Le Comité approuve également le principe d'une stratégie macrorégionale européenne pour la Méditerranée qui prenne aussi en compte la *stratégie européenne en faveur des personnes handicapées* ⁽¹⁾ et la *stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes* ⁽²⁾. Ces trois stratégies devraient se renforcer mutuellement durant le processus de mise en œuvre.

1.8 Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission européenne relative à la Méditerranée dans le contexte de la politique maritime intégrée. Il souhaite cependant suggérer une approche plus ambitieuse, à savoir une stratégie macrorégionale incorporant les piliers territorial et maritime et tenant compte des expériences accumulées dans les régions de la Baltique et du Danube ainsi que du rapport du Parlement européen sur l'évolution des stratégies macrorégionales européennes dans la région méditerranéenne et du rapport de la Commission européenne consacré à la valeur ajoutée des stratégies macrorégionales.

1.9 Le CESE note que la structure de gouvernance de la stratégie macrorégionale européenne pour la Méditerranée devrait être fondée sur une approche à plusieurs niveaux à laquelle seraient associées des institutions régionales, nationales et européennes, et que cette participation ne devrait pas être considérée comme une activité additionnelle ou un effort supplémentaire de la part de ces institutions.

⁽¹⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, et au Comité des régions — *Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées: un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves*, COM(2010) 636 final.

⁽²⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: *Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2010-2015*, COM(2010) 491 final.

1.10 Le Comité est d'avis que l'approche intégrée constitue le principe fondamental au cœur de la mise en œuvre de la stratégie macrorégionale européenne pour la Méditerranée. Cette approche devra d'abord être définie par des tables rondes, qu'il conviendra de mettre en place, pour être ensuite renforcée grâce à l'établissement d'un forum macrorégional euro-méditerranéen afin de promouvoir la pleine participation de l'ensemble des acteurs institutionnels et des parties prenantes de la société civile et de combiner les politiques existantes avec des objectifs fonctionnels en vue de façonner une politique commune et partagée. Le forum macrorégional euro-méditerranéen proposé utilisera l'expérience acquise dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des questions territoriales et maritimes en Méditerranée. Il deviendra l'instance macrorégionale définissant les lignes stratégiques communes d'action et jouera un rôle actif dans la sélection des projets prioritaires pour la cohésion territoriale des régions atlantiques.

1.11 Compte tenu du soutien apporté par le CESE et le Comité des régions à une stratégie en faveur de la cohésion dans la région de la Méditerranée, le CESE estime qu'il est stratégiquement indiqué que ces deux institutions accueillent le forum macrorégional méditerranéen et y jouent un rôle moteur. À cette fin, un comité directeur sera mis en place, composé du Parlement européen, de la Commission, du CESE et du CdR. Il apportera un soutien systématique au cours du processus de conception de la stratégie et de coordination à venir.

1.12 Le CESE adhère à l'idée que la stratégie ne peut être considérée comme un simple document. Il doit s'agir avant tout d'un processus. Cela signifie que sa mise en œuvre s'inscrit dans le temps. Le CESE espère que les leçons positives tirées de la mise en œuvre des stratégies macrorégionales dans les régions de la Baltique et du Danube seront exploitées dans la région de la Méditerranée et contribueront ainsi à la mise en œuvre efficace et en temps utile de la nouvelle stratégie macrorégionale méditerranéenne visant à procurer dans un délai raisonnable des avantages tangibles aux citoyens des régions concernées.

2. Une stratégie macrorégionale européenne pour le bassin méditerranéen

2.1 Il est essentiel d'arrêter une définition commune de ce qui constitue une macrorégion. Généralement, on décrit une macrorégion comme «un espace territorial éclaté sur plusieurs pays ou régions dont l'unité se fait autour d'un ou plusieurs grands défis et caractéristiques communs (...) de nature géographique, culturelle, économique ou autre»⁽³⁾.

2.1.1 La Commission européenne a établi le cadre d'une stratégie macrorégionale qui comprend les trois éléments suivants:

- 1) un cadre intégré qui concerne les États membres et les pays tiers situés dans la même zone géographique,
- 2) l'objectif de relever des défis communs,
- 3) une coopération renforcée en faveur de la cohésion économique, sociale et territoriale.

2.2 Actuellement, deux stratégies macrorégionales ont été adoptées par l'UE: la première, approuvée en 2009, concerne la région de la mer Baltique et la seconde, adoptée en 2011, celle du Danube. Une stratégie macrorégionale adriatico-ionienne, proposée initialement par le Comité des régions (CdR) en 2011⁽⁴⁾ est en cours d'adoption, tandis qu'une stratégie atlantique fondée sur une approche par bassin maritime a déjà été approuvée.

2.2.1 Le débat sur la stratégie macrorégionale est à mettre en lien avec les différentes évolutions du cadre politique européen: avec le traité de Lisbonne, la cohésion territoriale est devenue un objectif central de la politique européenne tandis que la stratégie Europe 2020 a fait de la gouvernance territoriale le facteur clé du soutien à la réalisation des objectifs de la politique européenne de cohésion pour la prochaine période de programmation (Cadre financier pluriannuel 2014-2020).

2.2.2 En 2012, la Commission a publié une communication dans laquelle elle évalue les besoins et le potentiel des activités liées à la mer dans la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne et fixe un cadre «visant à parvenir, d'ici à 2013, à une stratégie maritime cohérente assortie du plan d'action correspondant». Elle ajoute que «si les États membres décidaient de charger la Commission de préparer une stratégie de l'Union européenne pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne, la présente stratégie maritime pourrait constituer la première pierre de cette stratégie macrorégionale de l'UE, dont le champ s'étendrait aussi à d'autres domaines»⁽⁵⁾.

⁽³⁾ *Macro-regional strategies in the EU* (Les stratégies macrorégionales dans l'UE), document de discussion présenté par le commissaire Pawel Samecki à Stockholm (16/09/2009): http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/cooperation/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf.

⁽⁴⁾ Avis d'initiative du Comité des régions «Coopération territoriale dans le bassin méditerranéen à travers la macrorégion adriatico-ionienne», JO C 9, du 11.1.2012, p. 8.

⁽⁵⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Une stratégie maritime pour la mer Adriatique et la mer Ionienne», COM(2012) 713 final, Bruxelles, le 30 novembre 2012.

2.3 L'approche macrorégionale étant de plus en plus présente dans la politique européenne, le CESE estime nécessaire de définir plus clairement le terme même de «macrorégion». De plus, le Comité — conformément aux avis antérieurs ⁽⁶⁾ — soutient cette stratégie politique essentielle ainsi que la résolution du Parlement européen relative aux perspectives macrorégionales dans le bassin méditerranéen ⁽⁷⁾.

2.3.1 L'on distingue deux principaux types d'objectifs dans les stratégies macrorégionales: le premier porte sur des problématiques ne pouvant être traitées de manière satisfaisante par les régions ou les pays agissant isolément (par exemple les défis environnementaux); le second concerne des coopérations bénéfiques pour les régions et pays impliqués. Cette classification reflète la distinction entre problématique transnationale et problématique commune (utilisée dans le débat sur la transnationalité et la subsidiarité des financements européens). Les caractéristiques géographiques, socioéconomiques et administratives de la région méditerranéenne indiquent clairement que c'est la première catégorie d'objectifs qui est la plus pertinente pour la stratégie macrorégionale.

2.4 Le bassin méditerranéen partage des caractéristiques environnementales, historiques et culturelles similaires et pourrait donc être considéré comme formant une seule macrorégion ⁽⁸⁾. Le CESE estime qu'il y a lieu de mettre en place une seule stratégie macrorégionale dans le bassin méditerranéen, qui couvrirait les 149 (en comptant les 7 RCM croates) RCM européennes de l'Espagne, de la France, de la Croatie, de l'Italie, de Malte, de la Slovénie, de la Grèce et de Chypre définies au niveau NUTS3 ⁽⁹⁾.

2.5 En 2009, la population active habitant les RCM européennes s'élevait à 32,4 millions de personnes et comptait environ 41 % de femmes. Cette population connaît un risque de chômage plus élevé que la moyenne européenne: le taux de chômage dans les RCM européennes tourne autour des 12,9 % en 2009 (8,9 % pour la moyenne européenne). En 2007, le produit intérieur brut (PIB) des RCM européennes était de 1 715 milliards de SPA (standards de pouvoir d'achat), à savoir 13,9 % du PIB de l'EU. Le PIB moyen par habitant s'élevait dans ces régions à 23 000 SPA, un niveau inférieur à celui à la moyenne européenne (24 000 SPA par habitant) ⁽¹⁰⁾.

2.5.1 Compte tenu de l'étendue de la zone concernée, le CESE est d'avis que la macrorégion méditerranéenne européenne devrait être divisée en au moins trois sous-macrorégions. Les consultations menées récemment par le Parlement européen sur l'évolution des macrorégions semblent retenir l'option de trois sous-macrorégions distinctes — (i) une première sous-macrorégion en Méditerranée occidentale, (ii) une seconde en Méditerranée centrale (la macrorégion adriatico-ionienne) et (iii) une troisième en Méditerranée orientale — et de plans d'action spécifiques coordonnés entre eux.

2.5.2 S'agissant de la sous-macrorégion en Méditerranée centrale, conformément aux avis du Parlement européen et à la répartition géographique établie par Eurostat, le CESE juge essentiel que la Sicile et Malte soient intégrées à la macrorégion adriatico-ionienne.- Plus encore, les pays et régions à cheval sur les frontières imaginaires des sous-régions devraient aussi pouvoir participer à plus d'une sous-macrorégion afin d'assurer une meilleure coordination et d'éliminer les doubles emplois qui sont sources de gaspillage et les conflits.

⁽⁶⁾ Avis exploratoire du CESE à la demande de la présidence chypriote sur le thème «*Élaboration d'une stratégie macrorégionale en Méditerranée*», JO C 44, du 15.2.2013, p. 1, avis du CESE sur le thème «*Définir une stratégie maritime pour la région atlantique*», JO C 229, du 31.7.2012, p. 24.

⁽⁷⁾ Proposition de résolution du Parlement européen «*Évolution des stratégies macrorégionales de l'UE: pratiques actuelles et perspectives d'avenir, notamment en Méditerranée*» — 2011/2179(INI), 27.6.2012

⁽⁸⁾ «The Mediterranean Sea area comprises all the Marine waters bounded to the west by the Strait of Gibraltar and to the East by the Marmara Sea, Marmara Sea excluded. 142 EU coastal regions border the Mediterranean Sea (NUTS3)» (La zone de la mer Méditerranée couvre l'ensemble des eaux maritimes entre le Déroit de Gibraltar à l'Ouest et la mer de Marmara à l'Est, cette dernière non comprise. La mer Méditerranée est bordée par 142 régions côtières). EUROSTAT, 2011, Statistics in focus, *The Mediterranean and Black Sea basin*.

⁽⁹⁾ Une région côtière européenne est une unité régionale statistique définie au niveau NUTS3 qui répond à l'un des critères suivants:
— Région dotée d'une frontière maritime (372 répondent à ce critère);
— Région dont plus de la moitié de la population est établie à une distance égale ou inférieure à 50 km de la mer (73 régions répondent à ce critère);
— Hambourg, une région allemande qui ne répond pas aux critères de la définition, a été ajoutée à la liste des régions côtières européennes, en tenant compte de la forte influence maritime qui la caractérise.

Source: EUROSTAT, 2011, Op.cit.;

⁽¹⁰⁾ Avec l'adhésion de la Croatie, l'on compte 7 nouvelles RCM avec une population active de 527 700 personnes (44,7 % de femmes), un taux de chômage de 17,8 % et un PIB moyen de 20 785 SPA (Eurostat 2013). Pour les autres pays: Eurostat, 2011, Op.cit.

3. Quelles sont les conditions préalables en place?

3.1 La région méditerranéenne dans son ensemble a souffert de l'approche «on-off» adoptée par l'Union européenne au gré des différents instruments et initiatives lancés au fil des années. Ces initiatives ont débouché sur certaines réalisations positives mais ne sont pas parvenues à s'attaquer vraiment aux objectifs de développement social, politique et économique fixés initialement. Il serait à présent opportun de compléter ce que l'UE est en train de réaliser par le biais de l'Union pour la Méditerranée et de sa politique de voisinage dans le cadre de ses politiques extérieures en mettant en place une politique plus intégrée pour ses propres régions méditerranéennes.

3.1.1 Des stratégies claires et communes couvrant l'ensemble de la région et de ses sous-régions, assorties d'un programme d'action pertinent pourraient contribuer à éliminer certaines incertitudes de la politique régionale générées par les échecs politiques liés aux politiques extérieures de l'UE dans la région telles que l'Union pour la Méditerranée et la politique de voisinage de l'UE. Ces stratégies claires pourraient également aider à intégrer et à préserver certaines réalisations positives et certains projets en cours dans le cadre des politiques extérieures de l'UE.

3.2 Le CESE est favorable à une approche macrorégionale qui renforce les synergies entre différentes politiques européennes et coordonne les efforts déployés par un large éventail de parties prenantes des RCM européennes. En règle générale, une stratégie macrorégionale devrait avoir pour objectif d'apporter une valeur ajoutée à des actions déjà en cours au sein d'une macrorégion, de coordonner les fonds européens, nationaux et régionaux dans le cadre de la poursuite d'objectifs communs, de susciter parmi les différents acteurs concernés un sentiment de réalisation collective et de confronter un groupe d'organisations et de pouvoirs publics de différents niveaux à des opportunités et des défis majeurs. Plus concrètement, en cette période très particulière où des contraintes fiscales énormes pèsent lourdement sur la capacité du secteur privé à relancer le moteur économique, il est impératif d'atteindre le plus haut degré possible d'efficacité de Pareto dans l'utilisation des ressources disponibles.

3.3 La situation économique actuelle, provoquée par la crise financière mondiale de 2008, requiert un effort permanent en vue d'encourager de nouveaux domaines de croissance susceptibles d'aider les pays à sortir de la crise économique et à créer des emplois indispensables. Les zones côtières européennes du Sud de l'Europe disposent du potentiel nécessaire pour devenir des centres innovants de croissance dynamique en exploitant leurs caractéristiques uniques.

3.3.1 Cela nécessitera toutefois un effort sans précédent pour coordonner l'ensemble des travaux menés actuellement par les principales parties prenantes de la région en vue de renforcer l'intégration entre les zones concernées. Les partenaires sociaux et la société civile auront un rôle de premier plan à jouer.

3.3.2 Le Comité est d'avis qu'il existe déjà une pléthore d'instruments et de politiques susceptibles de contribuer considérablement à la mise en œuvre d'une SMR. L'on peut notamment penser aux projets financés par le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE), les Fonds dits structurels, ou par des fonds octroyés au titre de l'Objectif de convergence, de l'Objectif «compétitivité régionale et emploi», de l'Objectif «Coopération territoriale européenne». L'on peut aussi penser aux programmes visant à développer le transport et la cohésion territoriale (dans le cadre d'Europe 2020), et plus particulièrement à ceux qui concernent plus spécifiquement la mer, comme le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, au mécanisme pour l'interconnexion en Europe ou encore aux financements nationaux et à ceux de la Banque européenne d'investissement (BEI).

3.3.2.1 À cet égard, il y a lieu de noter que tous les États membres de l'UE (et plus spécifiquement les 163 régions méditerranéennes) mettent actuellement au point leurs propres accords de partenariat qui établiront comment chaque État membre utilisera les fonds relevant du CSC. Certes, ces accords renferment un élément de coopération territoriale, mais le CESE estime qu'une occasion de mettre en œuvre une coordination accrue entre les pays et les régions de la Méditerranée est ainsi dilapidée.

3.3.2.2 Néanmoins, le CESE insiste sur la conclusion d'arrangements provisoires afin de faciliter la mise en œuvre d'une stratégie macrorégionale. Ces mesures devraient être pleinement effectives d'ici la révision à mi-parcours des accords de partenariat conclus avec les États membres.

3.3.3 Pour garantir que ces instruments soient au cœur des préoccupations et optimisés, une coordination à niveaux multiples entre les institutions concernées est nécessaire pour mener ce processus et veiller à ce que les ressources soient utilisées au mieux et d'éviter toute duplication des efforts. La coordination interrégionale est désormais essentielle et urgente, vu en particulier qu'il faut accomplir davantage avec le même niveau (voire un niveau moins élevé) de financement. C'est pourquoi il est impératif de mettre en place des instruments adéquats et efficaces afin de garantir coordination et efficacité.

3.3.3.1 Dans un contexte mondialisé où règne la concurrence, ces 163 régions doivent pouvoir être compétitives par rapport à leurs concurrents tant proches que lointains, raison pour laquelle leadership et rapidité de décision sont une nécessité vitale.

3.3.4 Les régions périphériques et maritimes qui sont membres de la conférence des régions périphériques maritimes d'Europe (CRPM) et du CdR ont à plusieurs reprises demandé instamment à la Commission européenne de proposer un «Pacte territorial» afin de favoriser une meilleure implication de l'ensemble des groupes économiques des régions d'Europe dans la stratégie UE 2020 ⁽¹¹⁾.

3.4 Il importe de combiner des politiques pertinentes et une prise de décision décentralisée, ce qui pourrait contribuer à coordonner les ressources de manière telle qu'elles puissent être utilisées là où elles sont les plus susceptibles d'avoir un impact maximal sur la croissance et l'emploi.

3.4.1 Seule une stratégie bien conçue, qui reste simple et se fonde sur le plus large consensus possible pourra contribuer à éclairer les pistes et les choix qui s'offrent aux régions, communes, villes et ports des RCM européennes.

3.4.2 Il importe également de concevoir une méthode permettant de mesurer l'efficacité des politiques dans la macrorégion méditerranéenne afin que des actions correctives puissent être déployées rapidement. Par le passé, l'absence de paramètre à l'aune duquel apprécier la réussite ou l'échec des politiques couplée à un manque de coordination, à la duplication des efforts, au gaspillage et à un manque de responsabilité a empêché des mesures correctives rapides, ce qui a eu pour effet d'amplifier les échecs des politiques déployées.

3.4.3 La stratégie doit être assortie d'un plan d'action identifiant clairement les projets qui seront sélectionnés principalement en raison de leur impact transrégional et de leur importance pour la croissance économique, et des sources de financement mobilisables pour leur mise en œuvre. C'est une condition essentielle qu'il importe de concrétiser de préférence au cours des deux premières années qui suivront l'entrée en vigueur du CFP 2014-2020.

3.4.4 Il est absolument essentiel de réduire les demandes bureaucratiques de rapports et de formulaires qui pèsent sur les parties prenantes et les opérateurs. Les ONG, les PME et les autorités régionales, surtout dans les régions les plus petites, sont souvent découragées de participer par leurs capacités insuffisantes et le défi colossal que représente le respect de toutes les procédures administratives requises. Si garantir un équilibre entre les pouvoirs est une nécessité évidente, il n'en est pas moins crucial que les bénéficiaires des projets soient en mesure de consacrer leur temps et leurs ressources à générer de véritables avantages pour la société et l'économie dans leur ensemble.

3.4.5 Le CESE estime que les régions qui ne mettent pas en œuvre les plans d'action ne seront pas en mesure de tirer profit d'une réelle possibilité de générer de la croissance. Le coût d'opportunité d'un tel manquement sera extrêmement élevé, particulièrement en ces temps de crise. Le Comité a la ferme conviction qu'une collaboration novatrice permettrait de réaliser des gains d'efficacité substantiels dans l'utilisation des ressources, lesquels renforceront la croissance. Les risques de l'inaction sont également très inquiétants pour les responsables politiques régionaux et leurs citoyens. Les perspectives de croissance pour les deux prochaines années ne sont pas réjouissantes dans la plupart des régions concernées et elles seront encore aggravées si ces régions optent pour des voies qui négligent les possibilités offertes par la stratégie macrorégionale et ne passent pas par une utilisation efficace et durable des ressources humaines et naturelles régionales ⁽¹²⁾.

3.4.6 Le point de départ de cette stratégie devrait être la définition des principaux objectifs et l'identification des programmes européens, nationaux et régionaux existants ainsi que des autorités régionales et locales et associations de la société civile susceptibles de concourir à l'effort de coordination nécessaire. Les SMR européennes comptent plusieurs projets financés par l'UE dont la valeur ajoutée pourrait, s'ils étaient adéquatement coordonnés, s'accroître. Les projets de ce type qui existent déjà, au moins sur le papier, et les nouveaux qui ne manqueront pas d'être lancés dans l'avenir, pourront jouer un rôle utile dans la réalisation de certains des objectifs poursuivis par la stratégie macrorégionale européenne.

4. Quelle devrait être la portée de cette initiative?

4.1 Le principal objectif est d'encourager la définition d'une macrorégion méditerranéenne multiniveaux assortie d'une stratégie macrorégionale, dans le cadre de laquelle les activités sont mises en œuvre au moyen de plans d'action spécifiques fondés sur la règle dite «des trois oui»: oui à la complémentarité des financements, oui à la coordination des instruments institutionnels, oui à la définition de nouveaux projets.

⁽¹¹⁾ Marseille, le 27 novembre 2009, séminaire de la CPMR sur le thème «Sortir l'Europe de la crise: premières propositions des régions pour le futur du budget et des politiques de l'Union européenne». Le Comité des régions propose dans la première résolution (CdR 199/2010) d'appuyer fermement la proposition avancée par le Parlement européen, qui consiste à définir un «Pacte territorial des collectivités locales et régionales concernant la stratégie Europe 2020».

⁽¹²⁾ *Scenarios for the Mediterranean* (Scénarios pour la Méditerranée) — Forum économique mondial 2011

4.2 Les régions méditerranéennes ont besoin d'un engagement conjoint à collaborer dans le cadre de la stratégie à tous les niveaux d'action, ce grâce à quoi il devrait être possible de capitaliser sur les objectifs d'Europe 2020 et, partant, de promouvoir l'intégration entre les politiques et les fonds de l'UE (coopération territoriale). La stratégie macrorégionale devrait être mise en œuvre en vue d'aider les régions et les territoires à faire face aux défis qui ne sauraient être relevés au moyen d'une action uniquement nationale.

4.3 Le CESE est d'avis que la mise sur pied d'une stratégie macrorégionale pour la Méditerranée devrait se fonder sur trois piliers de croissance:

— Croissance intelligente (avec un accent particulier sur la croissance bleue)

Favoriser une économie du savoir en soutien de l'innovation et des nouvelles technologies;

— Croissance durable

Promouvoir une économie durable, plus écologique et plus compétitive;

— Croissance inclusive

Promouvoir une économie où l'accent est résolument placé sur la création d'emplois et la réduction de la pauvreté en soutien de la cohésion sociale et territoriale.

4.3.1 La *croissance intelligente* sera soutenue en tenant compte du concept de *croissance bleue*. Le 13 septembre 2012, la Commission européenne a publié une communication sur la croissance bleue dans laquelle elle désigne cinq «chaînes de valeur» susceptibles de procurer une croissance et des emplois durables dans l'économie bleue. Il s'agit de l'énergie bleue, de l'aquaculture, du tourisme maritime, côtier et de croisière, des ressources minérales de la mer et de la biotechnologie bleue⁽¹³⁾.

4.3.1.1 La *croissance bleue* reflète les choix opérés par les régions maritimes en vue de renforcer leur compétitivité et d'accroître leur croissance économique en utilisant leur situation géographique et leurs particularités, à savoir les activités marines et maritimes. En somme, il s'agit pour elles de se concentrer sur ce qu'elles font le mieux.

4.3.1.2 Le défi de la *croissance intelligente* pour les régions côtières de la macrorégion méditerranéenne de l'UE est double. Il s'agit à la fois:

— de créer assez d'activités économiques pour, à terme, faire sortir l'Europe de la crise économique et sociale actuelle;

— d'entreprendre les investissements nécessaires dans les infrastructures clés — plus particulièrement dans les ports, les aéroports, les chemins de fer, les plateformes de transit et d'autres infrastructures — qui garantiront que la macrorégion méditerranéenne soit en mesure de participer pleinement à la reprise une fois celle-ci entamée.

4.3.1.3 L'utilisation durable des ressources méditerranéennes offre la possibilité de créer de la richesse et des emplois. Il conviendrait de mener des recherches portant sur les systèmes et les technologies de pointe en matière environnementale afin d'étayer les activités traditionnelles méditerranéennes qui sont en déclin, et ainsi dégager de nouvelles opportunités.

4.3.1.4 Ces défis nécessitent l'engagement du monde scientifique, de celui de la technologie et de l'économie, ainsi que des partenaires sociaux. Il convient de prendre en considération les activités de soutien dans des domaines tels que les infrastructures, l'industrie, la formation, les politiques d'investissement en R&D, la coopération entre universités et la création de grappes d'entreprises.

4.3.1.5 Le secteur nautique est également florissant et contribue aux stratégies de développement. Le tourisme nautique génère une activité économique et des emplois, de même qu'il contribue au développement de l'identité euro-méditerranéenne.

4.3.2 Les principaux axes de la *croissance durable* et des secteurs concernés s'interconnectent de multiples façons. Parvenir à la durabilité, mettre en œuvre des politiques plus écologiques et s'orienter vers une économie à faible teneur en carbone dans tous les secteurs sont autant d'éléments qui contribuent à atteindre les objectifs en matière de changement climatique et d'adaptation à celui-ci. Les ressources doivent être utilisées de manière efficiente, les synergies doivent être renforcées, et il faut déceler et lutter contre les gaspillages et la duplication des efforts. Les infrastructures clés, notamment celles des transports par voie terrestre et maritime, de la transmission d'énergie et des réseaux informatiques doivent être constamment mises à niveau afin d'empêcher l'apparition de goulets d'étranglement qui les étoufferaient.

⁽¹³⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «*La croissance bleue: des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime*», COM(2012) 494 final, Bruxelles, le 13 septembre 2012.

4.3.2.1 La durabilité côtière et la durabilité marine sont indissociables et toutes deux subissent les pressions de l'activité humaine, notamment sous la forme de la pollution terrestre qui se déverse en fin de compte dans la Méditerranée et des émissions de CO₂ des navires⁽¹⁴⁾. La gestion intégrée des zones côtières ne saurait être limitée à l'activité économique et à la pollution côtières. Il y a lieu de prendre toutes les mesures d'incitation nécessaires pour encourager le secteur maritime et les navires navigant en Méditerranée à adopter les technologies vertes les plus avancées.

4.3.2.2 L'Union européenne et huit de ses membres sont parties à la Convention de Barcelone de 1975 pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles conclus sous les auspices du PNUE. En vertu d'un acte du Conseil datant de la fin de l'année 2012, l'UE est devenue partie au protocole «offshore» de cette convention visant à protéger les zones côtières méditerranéennes de la pollution générée par les activités offshore. Les régions méditerranéennes de l'UE peuvent bénéficier considérablement de cette convention et devraient lui accorder une attention accrue dans le cadre de la poursuite de leur objectif de réalisation de la «croissance bleue».

4.3.2.3 Le potentiel de la Méditerranée en termes d'énergie renouvelable offre une gigantesque source d'énergie propre qui reste inexploitée. Conformément aux objectifs d'Europe 2020, les mesures d'adaptation et de prévention en matière de changement climatique devraient être incluses dans la stratégie macrorégionale de l'UE.

4.3.2.4 La stratégie macrorégionale de l'UE a besoin que des mesures soient mises en œuvre en matière de transport durable afin de réduire les émissions de dioxyde de carbone. Le transport routier devrait être transféré vers le transport maritime⁽¹⁵⁾. Par ailleurs, le transport maritime doit continuer à progresser sur la voie de l'utilisation de carburants plus propres. Il conviendrait également d'inclure la sécurité maritime et la coopération en matière de prévention des catastrophes et de réponse à celles-ci.

4.3.3 La stratégie macrorégionale de l'UE devrait inclure un important volet social afin d'étayer une *croissance inclusive* dans les RCM. Le développement économique et la création de nouveaux emplois devraient permettre aux habitants de ces régions de jouir plus facilement d'une meilleure qualité de vie. Les collectivités régionales devraient promouvoir le dialogue social et la participation des partenaires sociaux et de la société civile. Sur la base d'une approche intégrée de la cohésion territoriale, il y a lieu de tenir compte de la situation inclusive des villes et zones métropolitaines, des zones rurales, des petites villes côtières et des îles. L'accessibilité des infrastructures, des technologies et des services aux personnes souffrant d'un handicap devrait être reliée au développement durable et cette interconnexion devrait constituer un préalable fondamental à la croissance inclusive.

4.3.3.1 Les technologies de l'information doivent être développées, en particulier dans les zones périphériques, au moyen de meilleures connexions, afin d'étayer la cohésion territoriale et sociale globale des régions de la Méditerranée via une approche plurithématique. Il convient d'encourager le développement des TIC.

4.3.3.2 Il est également important de souligner la nécessité de développer davantage les aéroports et les services aériens dans le cadre de la macrorégion méditerranéenne afin de consolider l'intégration économique régionale. Les services aériens et les infrastructures de transport aérien disposent toujours d'un important potentiel inexploité et requièrent plus d'investissements.

4.3.3.3 Les établissements d'enseignement et de formation ont un rôle clé à jouer s'agissant de soutenir la *croissance inclusive* dans la zone méditerranéenne. Il y a lieu de définir des objectifs éducatifs communs à l'échelle de la macrorégion méditerranéenne de l'UE.

4.3.3.4 Le CESE estime que le dialogue entre les partenaires sociaux et civils et les établissements d'enseignement/formation doit être renforcé. Il y a lieu d'accorder la priorité à la formation dans les domaines maritime et nautique, ainsi qu'à la collaboration entre les universités et les centres de formation.

4.3.3.5 Les chômeurs des RCM de l'UE doivent également être entendus avant la formulation d'une stratégie visant à leur fournir des possibilités de réintégrer le marché du travail. Il est également primordial que des efforts tangibles soient déployés afin d'associer les leaders des groupes sociaux exclus tels que les communautés de migrants, les personnes handicapées et les organisations de femmes. Le CESE apporte un soutien sans réserve aux politiques européennes visant à prévenir les discriminations fondées sur l'origine raciale ou ethnique, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle ou le genre.

⁽¹⁴⁾ COM(2013) 480 final — 2013/0224 (COD).

⁽¹⁵⁾ Ibid.

4.3.3.6 Compte tenu des perspectives européennes en matière de vieillissement démographique, il y a lieu de prévoir une action spécifique pour soutenir un vieillissement actif et en bonne santé dans les RCM de l'UE. En outre, il est nécessaire que les régions méditerranéennes lancent un plan viable à long terme en ce qui concerne l'immigration contrôlée et les travailleurs saisonniers, afin de combler les vides laissés par le vieillissement de la population et de faire face à l'accroissement du taux de dépendance (c'est à dire le ratio personnes à charge/travailleurs). Le CESE est favorable à ce que l'UE intensifie ses efforts en vue d'aider les régions méditerranéennes à faire face au défi des migrations et à intégrer les migrants à la société.

4.3.3.7 Il juge essentiel d'élaborer la stratégie macrorégionale européenne pour la Méditerranée en tenant compte des priorités européennes visant à renforcer l'insertion sociale, le bien-être et le plein respect des droits des personnes handicapées, et de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans la région de la Méditerranée. Il s'avère dès lors crucial d'assurer l'autonomie individuelle, la dignité et la liberté des personnes handicapées et de renforcer le rôle des femmes sur le marché de l'emploi, dans la société et dans les postes de décision dans la région méditerranéenne.

5. Quels avantages peuvent être attendus?

5.1 La mise en œuvre d'une stratégie macrorégionale méditerranéenne offre de multiples opportunités, principalement en fournissant un cadre de référence pertinent pour la politique de cohésion et en encourageant la coopération intersectorielle dans une zone commune du point de vue des services et de la main-d'œuvre. Ce cadre peut contribuer à renforcer la complémentarité des investissements et influencer les priorités respectives de chaque plan de développement régional pour une macrorégion européenne, garantissant ainsi une vision d'ensemble et de véritables synergies dans le cadre d'une approche intégrée.

5.2 Une stratégie macrorégionale de l'UE garantirait une influence accrue et une meilleure coopération entre les différents mécanismes d'intervention de l'UE, allant au-delà des crédits alloués à la politique de cohésion, au moyen d'une mise en commun des ressources des régions et des États membres par le biais de la gouvernance multiniveaux. C'est là une stratégie «win-win» pour toutes les parties prenantes au niveau local.

5.3 Les avantages de la stratégie macrorégionale méditerranéenne dérivent dans une large mesure de son approche très globale, multiniveaux et intégratrice, susceptible de promouvoir les synergies entre les politiques et les programmes de l'UE ainsi que de financer les complémentarités.

5.4 La mise en œuvre de la stratégie macrorégionale méditerranéenne favorisera la réalisation des activités stratégiques dans les zones côtières et insulaires, de même qu'elle accroîtra la coopération entre les administrations méditerranéennes, les régions, les villes et les ports de la Méditerranée, et là où c'est nécessaire, entre les autorités nationales.

5.5 Les activités liées à la politique maritime intégrée et à la *croissance bleue* seront poursuivies en soulignant les interdépendances et les synergies qui existent entre des activités en apparence dissociées du secteur maritime.

5.6 Les actions proposées porteront sur les trois piliers de croissance énumérés plus haut, chacune des actions déployées devant satisfaire les critères suivants:

- elle doit avoir un impact sur la macrorégion et apporter des avantages concrets aux citoyens de la macrorégion méditerranéenne de l'UE dans des délais raisonnables;
- elle doit être cohérente avec le principe du développement durable et doit donc viser la création de croissance économique tout en minimisant les effets négatifs sur l'environnement;
- elle doit pouvoir être mise en œuvre à court ou moyen terme (maximum sept ans);
- elle doit être susceptible d'attirer des financements du secteur privé qui viendraient compléter les financements publics (de l'UE et des gouvernements nationaux).

6. Les leviers du changement

6.1 Le CESE pense que les défis que comportent développement social et économique de la région méditerranéenne requièrent des efforts communs et conjoints en vue de gérer et d'exploiter les potentiels territoriaux. Le Comité identifie cinq *leviers du changement* susceptibles de contribuer à la mise en œuvre réussie des politiques européennes de cohésion pour la période 2014-2020 dans les RCM de l'UE.

6.1.1 *Promouvoir un développement polycentrique, équilibré et intégré*

Un développement territorial équilibré revêt une importance stratégique pour le soutien de la cohésion sociale et économique dans les RCM de l'UE. Il importe que ces régions côtières coopèrent dans la création de réseaux innovants afin de réduire la polarisation territoriale des performances économiques et les disparités régionales et d'adapter la prospérité aux exigences du développement durable dans la région méditerranéenne.

6.1.2 *Soutenir la coopération territoriale dans les RCM européennes*

La coopération territoriale est un facteur essentiel du renforcement de la compétitivité dans la région de la Méditerranée et, dans le même temps, de la lutte contre la fragmentation économique, sociale et écologique. Il convient d'intensifier la coordination entre les autorités responsables des programmes transfrontaliers et transnationaux et d'intégrer les priorités définies aux stratégies déployées aux niveaux national, régional et local en vue de soutenir le développement d'interventions conformes aux objectifs de la stratégie Europe 2020 et des politiques de cohésion pour la période 2014-2020.

6.1.3 *Garantir la compétitivité sur le plan mondial des RCM de l'UE fondée sur des économies locales fortes*

Il est possible d'assurer la compétitivité sur le plan mondial et la cohésion des RCM européennes en encourageant les citoyens à apprendre, étudier et mettre à jour leurs compétences et en valorisant une innovation basée sur le marché en vue de concevoir de nouveaux produits et services créateurs de croissance et d'emplois, tout en aidant parallèlement les communautés locales à relever les défis sociaux. Une utilisation accrue des technologies de l'information et de la communication et la mise en place d'un marché unique numérique basé sur un internet rapide et ultrarapide et des applications interopérables revêtent une importance stratégique si l'on veut développer des économies locales fortes.

6.1.4 *Améliorer la connectivité territoriale des particuliers, des communautés et des entreprises*

Un accès abordable aux services d'intérêt général comme l'information, la connaissance et la mobilité, des solutions efficaces de transport intermodal et des systèmes de production respectueux de l'environnement sont autant de priorités essentielles pour la cohésion dans la région méditerranéenne. Il est également stratégiquement important, pour consolider la compétitivité et la cohésion du bassin méditerranéen, de renforcer les liens entre les principaux centres des RCM de l'UE en développant les autoroutes de la mer, de consolider les nœuds de transport intercontinentaux au moyen des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) et de mettre en place aux échelons régional et local des réseaux de systèmes secondaires afin de surmonter les barrières territoriales du type de celles que connaissent les îles de la Méditerranée.

6.1.5 *Gérer et relier les valeurs écologiques, paysagères et culturelles*

La protection et la promotion du patrimoine culturel et naturel est une condition essentielle du développement des RCM européennes. La pleine intégration des zones protégées aux communautés et économies locales doit être soutenue. Il convient de développer qualitativement la grande valeur des paysages méditerranéens et de reconnaître à leur juste valeur les zones riches en ressources naturelles et culturelles afin d'exploiter au mieux ces atouts. Il est dès lors essentiel de développer l'identité régionale et locale tout en sensibilisant et en responsabilisant ces communautés méditerranéennes par rapport aux environnements, aux paysages, aux cultures et aux autres valeurs uniques qui sont les leurs.

Bruxelles, le 10 décembre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur les «Outils statistiques pour mesurer le bénévolat» (avis d'initiative)

(2014/C 170/02)

Rapporteur: **M. Krzysztof PATER**

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

«Outils statistiques pour mesurer le bénévolat»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 novembre 2013.

Lors de sa 494^e session plénière des 10 et 11 décembre 2013 (séance du 10 décembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 109 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Considérant que le bénévolat constitue:

1.1.1 une force motrice essentielle pour une croissance inclusive, qui développe le capital social et humain et approfondit la solidarité intergénérationnelle, tout en étant porteur d'une valeur économique notable,

1.1.2 un élément clé de toute une série de politiques sociales et un indicateur de l'impact des politiques publiques, qu'il convient de mesurer et de suivre correctement, afin de fournir des informations appropriées aux décideurs,

1.1.3 un sujet de recherches qui, pour l'instant, donne lieu à des évaluations déficientes, réalisées à l'aide d'enquêtes incohérentes et trop étriquées, qui négligent des problématiques telles que l'assistance bénévole fournie directement à des personnes en dehors de toute structure organisée et ne prennent pas en compte la valeur économique du travail bénévole,

1.2 le Comité appelle la Commission européenne:

1.2.1 à assurer les conditions requises pour lancer un travail méthodologique et des études pilotes visant à définir les principes que les offices de statistique des États membres de l'UE devront suivre afin de mener des études sur le travail bénévole, en tirant parti, pour ces travaux, du Manuel sur la mesure du travail bénévole qui a été publié par l'Organisation internationale du travail et des expériences engrangées en la matière par les pays qui ont déjà entrepris d'étudier ce domaine en utilisant les pistes recommandées dans ledit manuel,

1.2.2 à élaborer, sur un laps de temps de plusieurs années, une méthodologie uniforme concernant les investigations sur le travail bénévole et à aboutir à ce qu'elle soit adoptée dans un règlement afférent de la Commission européenne aux fins de recherches régulièrement menées par les États membres de l'UE,

1.2.3 à entreprendre des actions qui incitent les offices de statistique des États membres à se joindre à l'exécution de recherches sur le travail bénévole, avant même l'adoption du règlement susmentionné,

1.2.4 à procéder à la collecte et à la mise à disposition d'informations cohérentes résultant des recherches menées sur le travail bénévole, dans les différents États membres ou au niveau de l'UE,

1.2.5 à instaurer des mesures contraignantes, au niveau de l'UE et des États membres, pour permettre au secteur non lucratif de cofinancer des subventions publiques grâce à la valeur économique du travail bénévole telle qu'estimée sur la base de données statistiques solides qui auraient été produites à l'aide des outils de statistique développés conformément au présent avis.

1.3 Le CESE entend rappeler par la même occasion la nécessité de soutenir l'activité bénévole et de créer un environnement qui lui soit propice. Des recommandations concrètes concernant un tel contexte favorisant le bénévolat ont été formulées à l'occasion de l'Année européenne du bénévolat 2011 et traitaient notamment d'un soutien durable à l'activité bénévole, qui apporte une contribution de poids au bien-être collectif⁽¹⁾.

⁽¹⁾ JO C 181, du 21 juin 2012, p. 150.

2. Contexte

2.1 Selon la définition qui en est généralement utilisée, dans les institutions de l'UE, le terme de «bénévolat» se rapporte à tout type d'activités volontaires, officialisées ou non, qu'une personne donnée entreprend sans rémunération en vertu d'une volonté, d'un choix et de raisons qui lui sont propres.

2.2 Cette conception du bénévolat s'accorde avec l'acception du travail bénévole, plus précise toutefois, qui est utilisée par le Manuel sur la mesure du travail bénévole tel que publié par l'Organisation internationale du travail et sert de cadre conceptuel aux fins d'évaluer l'ampleur de l'activité de bénévolat, tant formelle que non formelle, dans les différents contextes culturels et juridiques. Le «travail bénévole» désigne aux termes de cette définition, un «travail non rémunéré non obligatoire; il s'agit du temps que des personnes consacrent sans rémunération à des activités réalisées soit par le biais d'une organisation soit directement pour d'autres personnes qui n'appartiennent pas au ménage du bénévole»⁽²⁾. Comme elle mentionne de manière précise les caractéristiques du bénévolat, il est impératif de l'utiliser dans les études qui procèdent à des comparaisons internationales, étant donné qu'il y a lieu que l'ensemble des principaux traits du travail bénévole soient pris en compte dans les définitions, de nature descriptive, qui sont employées dans chaque pays, de façon à pouvoir conserver l'unicité du domaine de recherche, quelles que soient les conditions locales.

2.3 Ces dernières années, en particulier dans le contexte de l'Année européenne du bénévolat, en 2011, beaucoup de documents de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil, ainsi que du CESE, du Comité des régions et des organisations de la société civile européenne, ont fait valoir que le bénévolat a partie liée avec des valeurs fondamentales de l'UE, telles que la participation citoyenne ou la solidarité avec les personnes dans le besoin. Il a été souligné que le bénévolat contribue largement à la composante de la sécurité sociale qui ne se mesure pas à l'aune du PIB et qu'elle exerce une forte influence sur la qualité de vie des individus. Si l'on se place du point de vue du système dans son ensemble, le travail bénévole entre dans la constitution du capital social, en ce qu'il noue ou renforce des liens de confiance et de coopération et cultive des normes et valeurs universellement acceptées par la société. Le bénévolat qui n'est pas organisé formellement représente une importante façon d'investir dans le capital humain, notamment sous la forme des soins et de l'éducation prodigués de manière informelle aux enfants et aux jeunes, tandis que celui qui est doté d'une organisation formelle joue un rôle essentiel, entre autres, pour le développement de compétences transversales et l'acquisition de nouvelles qualifications professionnelles. Dans une Europe démographiquement vieillissante, l'assistance bénévole fournie aux personnes âgées ou assurée par celles-ci revêt également la plus haute importance. Du fait de tous ces traits qui renvoient à la fonction qu'il assume pour bâtir la cohésion sociale ou faciliter l'accès à l'emploi, le bénévolat se trouve mentionné parmi les principaux facteurs de la croissance inclusive qui constitue l'un des trois piliers de la stratégie de développement de l'UE «Europe 2020».

2.4 Un autre élément important de la discussion susmentionnée réside dans les recommandations qui insistent sur la nécessité de collecter des données susceptibles d'être comparées pour témoigner de la valeur qui s'attache au bénévolat, sur le plan tant social qu'économique. À cette occasion, il a été indiqué que la méthodologie décrite dans le manuel de l'Organisation internationale du travail constitue un modèle approprié pour mener des études statistiques dans ce domaine⁽³⁾.

2.5 Les recommandations évoquées ci-dessus entretiennent un lien évident avec le constat que les données disponibles concernant le bénévolat sont insuffisantes. Le diagnostic ainsi posé reste d'actualité.

2.6 Certaines recherches sur le bénévolat ont été menées au niveau des différents pays de l'UE et abordent bon nombre d'aspects essentiels de cette problématique, puisqu'elles ne se contentent pas d'étudier l'ampleur de l'engagement dans le bénévolat ou le profil démographique des personnes qui y sont actives mais se penchent également, pour ne prendre que cet exemple, sur leurs motivations. L'exploitation de ces investigations pour les besoins d'analyses menées à l'échelle de l'UE dans son ensemble achoppe sur le manque de convergence quant au champ couvert par le bénévolat et à la manière de le définir, ainsi que sur d'autres discordances méthodologiques, comme l'étendue de la période à laquelle se rapportent les enquêtes, la délimitation hétérogène des tranches d'âge des populations interrogées, les disparités dans le mode de réalisation de ces études ou le degré de précision de leurs résultats, mais aussi sur des variations dans les dates des enquêtes. Comme il ressort du rapport que la société ICF GHK a rédigé pour le compte de la Commission européenne, les différences constatées dans les résultats peuvent parfois atteindre des pourcentages de l'ordre de 30 à 40%⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Manuel sur la mesure du travail bénévole, Organisation internationale du travail, Genève, 2011.

⁽³⁾ 1) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Les politiques de l'UE et le volontariat: reconnaître et valoriser les activités de volontariat transfrontalières dans l'UE» (COM(2011) 568 final); 2) conclusions du Conseil sur «Le rôle des activités de volontariat dans la politique sociale», Conseil de l'Union européenne, 2011; 3) JO C 181, du 21 juin 2012, p. 150.

⁽⁴⁾ ICF GHK: *Volunteering in the European Union* («Le volontariat dans l'Union européenne»), GHK, 2010.

2.7 Dans le domaine du bénévolat, les données collectées régulièrement et cohérentes au niveau international ne couvrent jusqu'à présent qu'un périmètre relativement limité du point de vue des thématiques, concernant principalement le degré de diffusion de l'engagement bénévole, qui, dans ses diverses acceptions, est accompli dans le cadre d'une organisation, c'est-à-dire le bénévolat de type formel, ou encore le profil démographique des personnes qui y participent. Les enquêtes afférentes contiennent parfois quelques questions supplémentaires, portant, par exemple, sur la fréquence du bénévolat⁽⁵⁾. Certaines de ces études ne se bornent pas à poser des questions d'ordre général sur le bénévolat, défini d'une manière ou d'une autre, mais utilisent une liste de quelques types d'organisations ou d'activités, excédant la dizaine parfois, auxquelles les personnes interrogées ont consacré du temps libre⁽⁶⁾. Par comparaison, il est fort rare que les bénévoles soient questionnés sur le nombre d'heures qu'ils assignent à leur activité⁽⁷⁾.

2.8 Les fortes disparités de résultats que les différentes enquêtes menées au plan international présentent entre elles comme avec celles effectuées à l'échelle nationale n'empêchent nullement d'affirmer que même envisagé sous son seul aspect formalisé, le bénévolat représente un phénomène très largement répandu. On estime que dans la tranche d'âge des plus de 15 ans, la population de l'UE compte en son sein un nombre de bénévoles compris entre 92 et 150 millions de personnes, chiffre qui suggère que dans les pays de l'UE pris dans leur ensemble, de 22 à 36 % des habitants adultes sont engagés dans une activité bénévole et non lucrative au sein d'organisations de divers types⁽⁸⁾. Les positions adoptées à cet égard par les principales institutions de l'UE qui s'occupent du bénévolat reposent quant à elles sur des estimations relativement faibles quant à l'importance numérique des bénévoles, dont les rangs n'excèdent pas, à leur estime, les 100 millions de personnes⁽⁹⁾.

2.9 En l'état actuel des données relatives au bénévolat, il n'est pas possible d'entreprendre les analyses souhaitées par les documents de la Commission européenne, du Parlement et du Conseil européen, ou encore du CESE. On ne peut, à l'heure actuelle, en vérifier exactement ni la portée économique, ni la part qu'il assume dans la réalisation des politiques menées à l'échelon de l'UE. Il est tout aussi irréalisable d'établir le volume de temps global qui est consacré à l'activité bénévole, pas plus que sa valeur monétaire, et, partant, de déterminer son importance au regard des indicateurs économiques généraux, tels que l'emploi total dans un pays, c'est-à-dire le nombre de personnes employées dans l'économie nationale, ou encore le PIB. Limitées uniquement au bénévolat de type officiel, qui s'accomplit dans des organisations à but non lucratif et, jusqu'à présent, est jugé au moyen de méthodes qui ne concordent pas entre elles, les seules données qui sont actuellement disponibles proviennent du Projet de comparaison des secteurs non lucratifs de l'Université Johns Hopkins. À l'aide de ces éléments, la part que le bénévolat effectué dans des organismes à but non lucratif détient dans le PIB et dans le potentiel de travail de la population active n'a pu être calculée que pour trois pays de l'UE, la République tchèque (0,2 % du PIB et 0,5 % des actifs), la France (1,4 % pour le premier cas et 3,2 % pour le second) et la Belgique (0,7 % pour le PIB mais pas de données pour la population active)⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ Ainsi, dans le cadre de l'Enquête sociale européenne (ESS 2002-2010) qui est menée tous les deux ans, des informations sont collectées sur l'ampleur de l'engagement de personnes dans une activité qui, au sein d'un parti politique, d'une association ou d'une organisation autre, est motivée par leur volonté d'améliorer les choses dans leur pays ou par le besoin qu'elles ressentent d'éviter que les choses n'y aillent mal. Toutefois, la question qui a été posée dans le cadre de ces recherches pour 2006 et 2012 est la suivante: «Au cours des douze derniers mois, vous est-il arrivé parfois de consacrer du temps à une association bénévole ou une organisation caritative?»

⁽⁶⁾ Voir l'enquête européenne sur les valeurs (EVS) et plusieurs sondages effectués dans le cadre de l'enquête d'Eurobaromètre coordonnée par la direction générale Communication de la Commission européenne (Eurobaromètre 66.3/2006, 73.4/2010, 75.2/2011).

⁽⁷⁾ Enquête européenne sur la qualité de vie (EQLS 2003, 2007), Eurobaromètre 60.3 (2003/2004). C'est dans le cadre des enquêtes sur l'emploi du temps (TUS) que sont collectées les données les plus élaborées qui concernent le temps consacré au travail non lucratif accompli dans le cadre d'une organisation, à l'assistance non formalisée fournie à d'autres ménages ou à la participation à des rencontres d'associations, groupes ou communautés et qui prennent également en compte les variations saisonnières au fil de l'année.

⁽⁸⁾ Les estimations ici mentionnées proviennent du rapport de 2010 de GHK, *Volunteering in the European Union* («Le bénévolat dans l'Union européenne»).

⁽⁹⁾ Le chiffre de 100 millions de bénévoles a été fourni par le rapport de 2008 de la commission du développement régional du Parlement européen sur la contribution du bénévolat à la cohésion économique et sociale (2008) (2007/2149 (INI) document A6-0070/2008).

⁽¹⁰⁾ Ces résultats s'appuient sur des recherches qui ont été menées par des organisations à but non lucratif et sur la base desquelles il a été procédé à une évaluation du nombre global d'heures de travail effectuées par des bénévoles dans le secteur non marchand, chiffre qui a été ensuite converti en équivalents de postes de travail à temps plein de manière à pouvoir être comparé à celui des personnes professionnellement actives dans le pays concerné. Pour déterminer la valeur du bénévolat, on a alors multiplié le volume d'emplois issu de cette conversion par les rémunérations moyennes qui ont cours dans le secteur non marchand. Cette méthode peut tendre à produire des estimations de volume et de valeur du bénévolat plus faibles que celles résultant de la procédure exposée dans le manuel de l'OIT, dans la mesure où, le plus souvent, les organisations concernées ne comptabilisent pas les heures de travail bénévole et sont enclines à ne pas prendre en considération l'activité des personnes qui le pratiquent peu fréquemment. En outre, les résultats obtenus ne concernent que le secteur non marchand, alors que la méthodologie de l'OIT permet de prendre la mesure de l'ensemble du bénévolat à caractère formel, avec tous les secteurs institutionnels. Les données exposées dans le présent chapitre proviennent de l'étude de Salamon L.M., Sokolowski S.W., Haddock M.A., Tice H.S., *The State of Global Civil Society and Volunteering. Latest findings from the implementation of the UN Nonprofit Handbook* («État de la société civile et du bénévolat au niveau mondial. Dernières conclusions en date tirées de la mise en œuvre du manuel des Nations unies sur les associations à but non lucratif»), Centre pour les études sur la société civile, Université Johns Hopkins, 2013.

2.10 Sur la base des principes méthodologiques fournis par le manuel de l'OIT, les offices nationaux de statistique de trois États membres de l'UE, la Pologne, la Hongrie et l'Italie, ont d'ores et déjà effectué des enquêtes sur l'étendue et la valeur du bénévolat, tandis que ceux d'autres pays s'appêtent à les imiter ⁽¹¹⁾. Pour la Pologne, on dispose des données relatives à l'année 2011, dont il ressort que globalement, le bénévolat, tant formel qu'informel, correspond à 9,6 % du travail accompli par les personnes actives dans l'économie nationale au sens large, incluant l'activité bénévole, et à 2,8 % du PIB, compris lui aussi dans son acception élargie. Dans ce pays, où les liens familiaux étendus sont particulièrement forts, c'est le bénévolat non formel qui constitue la principale composante de l'activité bénévole, avec une part atteignant 8 % de la main-d'œuvre active dans l'économie nationale, bénévolat compris, et 2,2 % du PIB élargi, contre respectivement 1,6 % et 0,6 % concernant ces mêmes critères pour ce qui est du bénévolat à caractère formel ⁽¹²⁾.

3. Le manuel de l'OIT en tant qu'approche globale et universelle pour la recherche sur le bénévolat

3.1 Comme on a déjà pu le signaler, la quasi-totalité des documents de l'UE sur le bénévolat relèvent que le manuel publié sous les auspices de l'OIT afin de mesurer le travail bénévole offre un modèle approprié s'agissant d'effectuer des recherches statistiques dans ce domaine. La Conférence internationale des statisticiens du travail a elle aussi indiqué que les options méthodologiques contenues dans cet ouvrage fournissent une base adéquate pour mener des investigations dans le secteur du bénévolat, qu'il est recommandé d'intégrer aux statistiques concernant le travail ⁽¹³⁾. Les acteurs du troisième secteur ont également soutenu que les solutions proposées par le manuel sont utiles, comme en témoigne l'activité soutenue que déploient des organisations non gouvernementales qui encouragent à utiliser le modèle qu'il contient pour mener des études sur le bénévolat ⁽¹⁴⁾.

3.2 L'approche méthodologique proposée dans le manuel de l'OIT constitue également une réponse aux problèmes que posent l'absence ou l'incohérence des données sur le bénévolat dans le troisième secteur, telles que le Projet de comparaison des secteurs non lucratifs les a relevées et qu'elles ont été signalées ensuite comme l'un des obstacles majeurs auxquels se heurtent les travaux de statistiques publiques en matière de comptes nationaux et de compte satellite du secteur non lucratif ⁽¹⁵⁾.

3.3 L'approche méthodologique utilisée repose sur une définition opérationnelle du phénomène étudié, lequel apparaît dans ledit manuel sous la dénomination de «travail bénévole». Cette acception qui se situe dans le cadre d'une recherche concrète ne s'appuie pas sur une utilisation homogène d'un ou de plusieurs termes dans chacun des pays envisagés mais se fonde plutôt sur une définition descriptive, dans le contexte de laquelle il est insisté sur trois traits fondamentaux du phénomène soumis à ces recherches. Sont ainsi définies comme «travail bénévole» les activités qui:

- a) présentent les caractéristiques d'un travail productif,
- b) ne sont pas rémunérées,
- c) sont volontaires
- d) et ne servent pas au ménage du bénévole.

Le manuel de l'OIT fournit de nombreuses explications supplémentaires, destinées à dissiper d'éventuels doutes quant à l'interprétation à donner aux critères susmentionnés ⁽¹⁶⁾.

⁽¹¹⁾ L'organisme national de statistiques du Portugal a déjà mis en œuvre, pour l'enquête sur la force de travail, un module pilote répondant au manuel de l'OIT, tandis que les offices de statistique d'Irlande et d'Espagne ont également fait part de leur intention de lancer des études analogues.

⁽¹²⁾ Nałęcz, S., Goś-Wójcicka, K., (éd.) *Volunteering through organizations and other forms of volunteer work outside own household* («Le bénévolat mené par le truchement d'organisations et d'autres formes de travail bénévole en dehors du foyer»), 2011, Office national de statistique de Pologne, Varsovie, 2012.

⁽¹³⁾ Selon la résolution que la dix-neuvième Conférence internationale des statisticiens du travail a adoptée le 11 octobre 2013, la définition statistique du travail inclut le «travail bénévole» parmi les formes de travail et il est par conséquent demandé qu'il fasse l'objet d'un suivi statistique régulier.

⁽¹⁴⁾ Par exemple, l'Alliance Année européenne du bénévolat 2011 (EYV 2011), le Centre européen du volontariat (CEV), le Centre pour les études sur la société civile de l'Université Johns Hopkins (CCSS) ou l'association Promotion et solidarité (SPES).

⁽¹⁵⁾ Manuel sur les institutions sans but lucratif dans le système des comptes nationaux, Division de statistique des Nations unies, New-York, 2003.

⁽¹⁶⁾ Des traductions autorisées du manuel, en français, espagnol, italien et monténégrin, peuvent être téléchargées à l'adresse <http://www.ilo.org/> et <http://www.evmp.eu/>.

3.4 Sur le fond, le manuel embrasse un vaste champ d'étude et permet ainsi de répondre aux besoins d'information de beaucoup d'acteurs intéressés. La conception centrale du travail bénévole qui y est adoptée ouvre un champ de recherche étendu, où est repris le bénévolat de nature tant formelle, défini par l'OIT comme «travail bénévole indirect», qu'informelle, qualifié par l'OIT de «travail bénévole direct». En outre, le phénomène étudié n'est pas circonscrit, dans son extension, à un seul secteur mais prend en considération le bénévolat accompli aussi bien dans le cadre du troisième secteur que dans des institutions relevant du secteur public et il est demandé que les données soient ventilées par domaine d'activité et secteur institutionnel, par exemple. Les éléments ainsi recueillis sont clairement définis tout en présentant une certaine souplesse pour les utilisateurs.

3.5 Le modèle que le manuel de l'OIT propose en matière de recherches sur le travail bénévole s'appuie sur l'adoption de quelques principes à caractère général, qui en garantissent la cohérence, indépendamment du type d'enquête par sondage au moyen duquel sont réalisées les investigations, à savoir:

- a) la couverture sociale la plus large possible, afin d'appréhender toutes les composantes pertinentes de la population,
- b) l'utilisation de la définition du «travail bénévole» figurant dans le manuel et de la terminologie utilisée pour le décrire,
- c) la couverture de toutes les formes de travail bénévole, par exemple le travail bénévole accompli en faveur ou par l'intermédiaire d'organisations et celui qui est réalisé directement pour des personnes n'appartenant pas au ménage du bénévole ou pour son environnement ou sa communauté,
- d) la collecte de données sur l'exécution du travail bénévole suivant toutes les variables comprises dans le module d'enquête recommandé: la quantité de temps bénévole (nombre d'heures effectuées réellement), le type d'activité (profession), le domaine dans lequel s'inscrit le bénévolat (secteur institutionnel ou industrie),
- e) la capacité de traduire les activités bénévoles en codes type sur les professions (CITP) et les secteurs (classification générale NACE, classification CIOBNL axée sur les activités du secteur non lucratif) afin de permettre d'autres analyses du marché du travail et, notamment, d'assigner une valeur économique au travail bénévole⁽¹⁷⁾.

3.6 Grâce à la méthodologie proposée, il est possible de concentrer l'essentiel de l'effort de recherche sur l'obtention des données qui sont nécessaires pour définir l'ampleur et la valeur du travail bénévole en unités économiques normalisées et ouvrir ainsi la possibilité de les comparer à l'emploi ou au PIB nationaux. Les données collectées permettent de cerner l'importance et le poids économique des différents types de travail bénévole, classés par secteur institutionnel, branche d'activité, type de prestations effectuées, régions, niveau d'urbanisation, etc.

3.7 Sur la base des données qui sont collectées au moyen du module relatif au travail bénévole, il est également possible de procéder à de multiples analyses de nature sociale: on peut étudier la diffusion et l'intensité du bénévolat, les formes qu'il revêt, en faveur de personnes ou d'organisations — dans le cas de structures à caractère formel, la possibilité sera donnée de préciser le domaine d'activités et le secteur auxquels elles ressortissent. Ces analyses peuvent prendre en compte les différentes caractéristiques des bénévoles, qu'elles soient démographiques, comme l'âge, le sexe ou l'état civil, ou qu'elles concernent l'implantation, par exemple, la région ou la taille de la localité, ou tiennent au statut professionnel, éducatif ou matériel. Si le module relatif à l'activité bénévole est enrichi de questions supplémentaires, d'autres analyses seront également envisageables, à propos des motivations des bénévoles, des motifs d'un non-engagement dans le bénévolat, etc.

3.8 Étant donné que bien souvent, les personnes interrogées ne sont à même de fournir des informations détaillées et fiables que pour un passé qui n'est pas trop éloigné dans le temps, le manuel a opté, dans les questions relatives au travail bénévole, pour une période de référence de quatre semaines. Si ce principe est fondé sur la nécessité d'évaluer de la manière la plus précise possible le nombre d'heures consacré au bénévolat, il convient toutefois de faire remarquer que ce laps de temps de quatre semaines est nettement plus bref que le cadre chronologique de douze mois qui prévaut dans la majeure partie des enquêtes sur le bénévolat. Cette période de référence raccourcie se traduit non seulement par des indicateurs plus faibles quant à la diffusion du bénévolat (nombre de bénévoles) mais en outre, on risque d'obtenir, en l'utilisant, des résultats qui sont perturbés par des variations saisonnières. On recommandera dès lors que tout en conservant cette période de quatre semaines, pour des raisons de comparabilité, l'on s'efforce par ailleurs de dégager des méthodes qui compensent cette saisonnalité et garantissent de disposer d'un échantillon d'une taille suffisante pour fournir à l'enquête un nombre de bénévoles suffisant afin de procéder à des estimations plus poussées du nombre d'heures prestées dans les différents groupements.

⁽¹⁷⁾ Version abrégée et modifiée des prescriptions contenues dans le Manuel sur la mesure du travail bénévole (p. 10), la CITP étant la Classification internationale des types de professions, la NACE, la Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne et la CIOBNL, la Classification internationale des institutions à but non lucratif.

3.9 Pour réaliser des recherches sur le travail bénévole, le manuel recommande d'utiliser une méthode qui se présente sous la forme d'un module à annexer à l'enquête sur les forces de travail (EFT) ou à d'autres enquêtes auprès des ménages. Utiliser l'EFT comme plate-forme offre une série d'avantages, par exemple:

- a) les résultats obtenus sur la base de la recherche, faisant intervenir un échantillon large et représentatif et une méthodologie universellement admise (EFT), sont totalement comparables et fiables,
- b) la charge imposée à l'appareil statistique officiel et aux personnes interrogées est réduite au minimum,
- c) les données relatives au travail bénévole peuvent être analysées par rapport à celles qui définissent la situation démographique, sociale et professionnelle dans le cadre de l'EFT,
- d) les frais à engager pour entrer en contact avec les personnes interrogées sont moindres,
- e) la possibilité est donnée de recourir à des enquêteurs qui sont familiarisés avec la répartition des différents types de travail dans les catégories utilisées dans les statistiques officielles, dont la Classification internationale des types de professions (CITP),
- f) le contexte cognitif dans lequel s'inscrit l'enquête est approprié, dans la mesure où les questions sur le travail non rémunéré constituent le complément naturel de celles portant sur l'activité rémunérée.

3.10 La recherche sur le bénévolat effectuée à l'aide d'un module annexé à l'EFT est également liée à certaines restrictions et limitations, qui sont résolues en fonction des conditions locales ou d'une manière globale:

- a) Étant donné que dans la réalisation de l'EFT, le recours à la méthode téléphonique tend à se généraliser en lieu et place des entrevues directes, une pression accrue s'exerce pour diminuer la durée des entretiens et, en conséquence, le taux de bénévoles peut s'en trouver minoré, en particulier dans les pays où la notion de bénévolat ne bénéficie pas d'une grande notoriété et n'est guère utilisée dans la langue de tous les jours, nécessitant dès lors davantage de temps pour fournir, dans la conduite de l'enquête, des éclaircissements ou des exemples supplémentaires ⁽¹⁸⁾.
- b) Un des moyens d'éliminer le problème susmentionné peut consister à joindre les questions provenant du module de mesure du travail bénévole aux sondages à sujets multiples qui sont réalisés par la méthode du contact direct de l'enquêteur avec la personne interrogée (entretien face à face) ⁽¹⁹⁾.
- c) Concernant certains des problèmes relevés ci-dessus en rapport avec l'exécution du module d'enquête sur le travail bénévole, les auteurs du manuel publié par l'OIT recommandent des solutions globales. Ainsi, face au constat que l'information obtenue des répondants par procuration est de mauvaise qualité, il est recommandé de ne réaliser d'entretiens qu'avec des personnes concernées par l'enquête, plutôt que d'exploiter les informations sur le travail bénévole d'une personne qui proviennent de son conjoint ou d'un autre membre de sa famille, tout comme il est préconisé qu'en cas de difficulté à utiliser des nomenclatures universelles élaborées, comme la NACE, la possibilité soit prévue de recourir à des classifications plus simples, du type de la CIOBNL ⁽²⁰⁾.

3.11 Le caractère global que présente le Manuel sur la mesure du travail bénévole tient à ce que non content de prévoir des lignes directrices concernant l'organisation et la réalisation des enquêtes, il effectue également des recommandations quant à la manière d'en dégager et présenter les résultats. S'agissant d'estimer la valeur du travail bénévole, il prône la méthode du coût entier de remplacement, qui recourt au montant moyen du salaire dans l'économie du pays concerné, tel qu'il est fixé pour le type d'activité (profession correspondante), l'industrie et le secteur institutionnel auxquels ressortit l'organisme dans le cadre duquel s'effectue le bénévolat.

3.12 En dehors de cette démarche globale et de la solidité des principes qui fondent les solutions proposées, le manuel de l'OIT maintient une grande souplesse sur bon nombre de questions, auxquelles chaque pays peut apporter des solutions en fonction des conditions qui y prévalent. Cette observation concerne des points tels que l'adaptation des formulations à l'environnement local ou le degré de détail plus ou moins poussé atteint dans la manière de calculer la valeur du travail bénévole (pour d'autres exemples, on peut se reporter au paragraphe 3.10). Afin de garantir la comparabilité des données, il s'impose en revanche d'utiliser les composantes essentielles de la définition du travail bénévole.

⁽¹⁸⁾ Nałęcz S., *Sharing the Experience of Volunteer Work Measurement. Lessons from pioneer implementation of the ILO methodology by the Central Statistical Office of Poland* («Partage d'expérience en matière de mesure du travail bénévole: enseignements de l'application-pilote de la méthodologie de l'OIT par l'Office national de statistique de Pologne»), <http://evmp.eu/wp-content/uploads/Lessons-Podgorica-GUSISP.pdf>.

⁽¹⁹⁾ Cappadozzi T., *Sharing the Italian experience on the project of measurement of unpaid volunteer work* («Partage de l'expérience italienne sur le projet de mesure du travail bénévole non rémunéré»), http://evmp.eu/wp-content/uploads/Cappadozzi_Presentation_EVMP-Conference_Madrid_3.28.2012.pdf.

⁽²⁰⁾ Dans chacun des trois pays qui ont jusqu'à présent entrepris de mesurer le travail bénévole selon le manuel de l'OIT, ce sont toujours des classifications simplifiées qui ont été utilisées.

3.13 La flexibilité du manuel que l'on vient d'évoquer procède d'une aspiration à en garantir l'applicabilité universelle et à lui assurer une large utilisation, indépendamment des énormes disparités qui existent entre les cultures et les civilisations à l'échelle mondiale. Ces différences étant relativement réduites au sein de l'UE, il s'avère possible d'y élaborer une méthodologie plus homogène et, par voie de conséquence, d'obtenir en résultat des données qui se prêtent davantage à la comparaison.

4. Que convient-il de faire?

4.1 Compte tenu de la forte demande de données sur le bénévolat, qui est la conséquence du rôle important qu'il joue pour susciter une croissance inclusive et renforcer la cohésion de la société, le capital social et humain, l'éducation non formelle, l'activation professionnelle et la solidarité intergénérationnelle, il s'impose de garantir, au niveau de l'UE, des conditions qui promeuvent la réalisation d'études sur le bénévolat dans les États membres qui soient systématiques et susceptibles d'être comparées. Le CESE a conscience que toute nouvelle activité entreprise par les institutions de l'UE et les États membres doit bénéficier de la stabilité voulue du point de vue de son financement et il déclare en conséquence qu'il est disposé à explorer toutes les pistes possibles pour soutenir et financer la recherche sur la mesure de l'activité bénévole, y compris sous la forme de la proposition évoquée dans le paragraphe 4.2.

4.2 Dans la ligne tracée par les recommandations des documents de l'UE qui appellent les États membres à développer des études sur le bénévolat en se fondant sur le manuel publié par l'OIT, le CESE invite la Commission européenne à lancer des travaux visant à élaborer, sur quelques années, une méthodologie homogène pour les études sur le travail bénévole et à aboutir, grâce à un règlement approprié, à ce qu'elle soit adoptée aux fins de recherches régulièrement menées par les pays de l'UE.

4.3 D'ici à l'adoption du règlement, la Commission européenne se doit de lancer des actions qui encouragent à mener des travaux méthodologiques et des recherches pilotes qui viseront à définir des principes uniformes pour les études sur le travail bénévole réalisées par les offices nationaux de statistique, en utilisant pour ces travaux les grandes lignes directrices du manuel de l'OIT susmentionné, ainsi que l'expérience accumulée par les pays où ont déjà été conduites des investigations recourant aux méthodes décrites dans ledit manuel. Au moment d'arrêter les dispositions spécifiques du règlement concerné, il conviendra de s'efforcer de réduire au maximum les coûts et les charges administratives qu'il induit. Une excellente approche à adopter à cette fin serait d'annexer les recherches sur le travail bénévole à l'une de celles qui sont déjà menées par les offices nationaux de statistique des États membres.

4.4 Dans un contexte où une forte demande existe pour des données relatives à l'ampleur du bénévolat, qu'il soit organisé de manière formelle ou non, ainsi qu'à l'influence qu'il exerce tant sur le niveau général de bien-être que sur certains aspects plus spécifiquement choisis de la vie sociale, dans les différents pays de l'UE comme dans l'ensemble de celle-ci, il y a lieu d'assurer les conditions requises pour que la Commission européenne rassemble et rende accessibles les données, dûment harmonisées, issues des recherches qui sont menées dans les États membres et au niveau de l'UE. Pour exemple des possibilités qui existent en matière de réalisation d'études sur les répercussions du bénévolat, on peut citer l'enquête européenne sur l'éducation, dans le cadre de laquelle il serait possible de récolter et d'analyser des données concernant l'influence qu'exerce le travail bénévole pour qu'une personne puisse acquérir des compétences supplémentaires dans la perspective d'obtenir l'emploi qu'elle convoite.

4.5 C'est aux pouvoirs publics qu'il appartient de reconnaître et de jauger la valeur économique du travail bénévole. La Commission européenne et les États membres doivent instaurer des règles pour que ce poids économique de l'activité de bénévolat soit admis parmi les modes de cofinancement de projets soutenus par des ressources publiques. Pour élaborer des schémas pratiques en la matière, il sera très utile de pouvoir s'appuyer sur l'expérience et les données récoltées lors des recherches qui auront été menées sur ladite valeur économique du travail bénévole selon une méthodologie unifiée dans l'ensemble de l'UE.

Bruxelles, le 10 décembre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur «La mesure de l'incidence sociale» (avis d'initiative)

(2014/C 170/03)

Rapporteuse: **Ariane RODERT**

Le 19 septembre 2013, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur:

«*La mesure de l'incidence sociale*»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 novembre 2013.

Lors de sa 494^e session plénière des 10 et 11 décembre 2013 (séance du 10 décembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 146 voix pour, 5 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) se réjouit du débat sur la mesure de l'incidence sociale des entreprises sociales mais insiste sur la nécessité de consacrer davantage de temps à ce thème complexe. Dans un premier temps, la Commission devrait procéder à une collecte de données qui permettrait de réaliser une analyse comparative de la mesure de l'incidence sociale dans les États membres, mais également d'explorer ce thème de manière plus approfondie dans le contexte de la dimension sociale de l'Europe.

1.2 Le CESE estime qu'une approche erronée ou précipitée pourrait contrecarrer l'intention des institutions de l'UE de soutenir le développement et la croissance du secteur de l'entrepreneuriat social. Eu égard à la faible visibilité de ce secteur dans plusieurs États membres, le CESE invite instamment la Commission à accorder la priorité à une sensibilisation accrue et à la pleine mise en œuvre de l'initiative pour l'entrepreneuriat social.

1.3 La mesure de l'incidence sociale entend mesurer les effets et l'incidence produits par des activités spécifiques d'une entreprise sociale, et non des entreprises proprement dites, même si la structure des entreprises de l'économie sociale contribue en soi à la création de valeur sociale. Il s'agit d'un processus continu faisant partie intégrante de l'activité de l'entreprise et constituant un important outil de programmation stratégique.

1.4 Étant donné qu'il est difficile de préconiser un système plutôt qu'un autre, le CESE recommande à la Commission, plutôt que de mettre au point une nouvelle méthode, de faire mieux connaître les principes les plus communément utilisés. Leur point commun est qu'il s'agit d'initiatives ascendantes conçues pour cerner le changement social sur la base d'un véritable besoin et d'activités réelles.

1.5 Toute méthode de mesure doit être développée à partir des indicateurs fondamentaux de l'entreprise sociale, soutenir ses activités, être proportionnée et ne pas freiner l'innovation sociale. Elle doit permettre de trouver un équilibre entre les données qualitatives et quantitatives, sachant que le «récit» est un élément essentiel pour mesurer la réussite. Il convient également de noter la nécessité d'explorer plus avant les difficultés de conversion, au niveau «macro», des résultats de la mesure de l'incidence sociale obtenus au niveau «micro» (passage du niveau local à celui de l'UE).

1.6 Conscient de la nécessité de mettre en place des méthodes de mesure de l'incidence sociale, en particulier pour les règlements relatifs aux FESE⁽¹⁾ et au PEIS⁽²⁾, le CESE recommande que les méthodes élaborées pour ces règlements soient testées, suivies de près et révisées si nécessaire, afin de veiller à ne pas entraver l'accès des entreprises sociales au financement par l'intermédiaire de ces instruments. Cela permettrait à la Commission de rédiger des orientations et principes communs sur ce qu'il convient de mesurer plutôt que sur la manière de procéder.

1.7 Le CESE continuera d'étudier cette question et suivra de près les travaux de la Commission relatifs à la mise en œuvre d'une méthode afin de veiller à ce que celle-ci ne nuise pas au développement de l'entrepreneuriat social en Europe. Il continuera en outre à participer à un débat plus large sur la manière dont la mesure de l'incidence sociale peut, à terme, être envisagée dans d'autres domaines.

⁽¹⁾ Fonds d'entrepreneuriat social européen, COM(2011) 862 final.

⁽²⁾ Programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale, COM(2011) 609 final.

2. Introduction

2.1 La communication de la Commission intitulée «L'Acte pour le marché unique II — Ensemble pour une nouvelle croissance»⁽³⁾ insiste sur la nécessité de développer des méthodes pour mesurer les avantages socioéconomiques générés par les entreprises sociales dans le cadre de la mise en œuvre des règlements relatifs aux FESE et au PEIS.

2.2 À la suite de cette communication, un sous-groupe⁽⁴⁾ au sein du groupe consultatif multipartite sur l'entrepreneuriat social mis en place par la Commission (GECES) a été chargé d'élaborer, pour cette dernière, des orientations concernant la manière dont l'entrepreneuriat social peut mesurer son incidence sociale.

2.3 Le présent avis décrit l'approche des entreprises sociales en ce qui concerne le développement d'une méthode européenne de mesure de l'incidence sociale, avant tout dans le contexte des FESE et du PEIS. Toutefois, étant donné l'importance de cette question, le CESE souligne qu'idéalement, la mesure de l'incidence sociale devrait par la suite être envisagée pour d'autres domaines, afin d'éviter toute approche parcellaire.

2.4 L'entrepreneuriat social est mis en avant dans plusieurs initiatives récentes de l'UE. En outre, le CESE a amplement traité de ce sujet⁽⁵⁾ ainsi que des défis liés aux FESE et aux entreprises sociales⁽⁶⁾. Un élément essentiel à cet égard est l'initiative pour l'entrepreneuriat social (IES)⁽⁷⁾, dont le but est de promouvoir le développement et la croissance de l'entrepreneuriat social et des entreprises sociales dans l'UE.

2.5 Les entreprises sociales poursuivent un objectif social et sont actives dans le secteur de l'économie sociale. Pour préserver ce modèle, le CESE insiste pour que la description des entreprises sociales figurant dans l'IES serve de base à toute réglementation, toute norme ou tout programme découlant de cette initiative, car elle inscrit l'entreprise sociale dans un contexte très large englobant les différents modèles existant dans les États membres.

2.6 Il importe de souligner que le présent avis n'entend pas apporter des arguments en faveur de la mesure de l'incidence sociale des entreprises en général. Cette question ne doit pas non plus être confondue avec les initiatives en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE) ou concernant l'obligation, pour tous les employeurs, de garantir des conditions de travail décentes et de se conformer à toute convention collective éventuelle. En outre, il y a lieu de noter qu'il appartient toujours aux États membres de veiller à l'efficacité des performances et des infrastructures sociales.

2.7 Même si le présent avis ne porte que sur l'incidence sociale des activités des entreprises sociales et non celle des entreprises proprement dites, leur structure et leur mode de fonctionnement sont des éléments essentiels dans la création d'une incidence sociale, grâce à l'internalisation des coûts sociaux et à la génération d'externalités positives.

3. L'incidence sociale dans un contexte sociétal

3.1 Pendant longtemps, les effets économiques ont été le principal indicateur pour mesurer l'évolution des organisations et des pays, indépendamment du fait que les progrès économiques ou sociaux en soient ou non le principal moteur. Un monde durable requiert la mise en avant d'une perspective plus globale qui prenne en considération les conséquences sociales, environnementales et économiques.

3.2 Cette prise de conscience s'est renforcée ces dernières années. En 2008, le CESE a adopté un avis d'initiative intitulé «Dépasser le PIB — Indicateurs pour un développement durable»⁽⁸⁾, qui insistait sur la nécessité de nouvelles méthodes pour mesurer la durabilité et le bien-être, de manière à relever les défis sociétaux. La Commission lui a emboîté le pas avec son rapport de 2009 intitulé «Le PIB et au-delà — Mesurer le progrès dans un monde en mutation»⁽⁹⁾, qui attirait l'attention sur la nécessité de développer de nouveaux instruments de mesure et de suivi pour décrire l'évolution de la société. Par ailleurs, d'autres acteurs ont également pris l'initiative de créer de nouveaux instruments. L'*indicateur du vivre mieux*⁽¹⁰⁾ de l'OCDE en est un exemple.

3.3 Il est d'autant plus important que l'Europe, actuellement en pleine crise et caractérisée par des modèles de bien-être en mutation, se concentre sur une réelle création de valeur. Cette nécessité a été soulignée très récemment dans les initiatives visant à promouvoir la dimension sociale de l'UEM⁽¹¹⁾, qui proposent des indicateurs sociaux et des mesures pour compléter les rapports économiques. Ce type d'argument apparaît aujourd'hui dans de nombreux documents de l'UE, dans lesquels la mesure et le suivi de la valeur ajoutée, la mutation et l'incidence sociales sont les conditions d'une mise en œuvre réussie des directives, programmes et activités.

⁽³⁾ COM(2012) 573 final.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/expert-group/social_impact/index_fr.htm.

⁽⁵⁾ JO C 318 du 23.12.2009, p. 22; JO C 24 du 28.1.2012, p. 1; JO C 229 du 31.7.2012, p. 44.

⁽⁶⁾ JO C 229 du 31.7.2012, p. 55.

⁽⁷⁾ COM(2011) 682 final.

⁽⁸⁾ JO C 100 du 30.4.2009, p. 53.

⁽⁹⁾ COM(2009) 433 final.

⁽¹⁰⁾ www.betterlifeindex.org.

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002_1-emu_en.pdf.

3.4 La mesure de l'incidence sociale est un thème important, essentiel à la reconstruction de la dimension sociale en Europe. Le CESE remet dès lors en question l'approche précipitée de la Commission en la matière et insiste pour que davantage de temps soit consacré à un examen approfondi de ce sujet dans un contexte plus large, afin de garantir le développement des méthodologies les plus appropriées. Il y a lieu de noter à cet égard que puisque l'objectif général est d'aider les entreprises sociales à remplir leur mission, la Commission devrait faire preuve de prudence afin d'éviter de développer des instruments qui pourraient produire l'effet inverse.

3.5 En outre, les entreprises sociales et l'économie sociale sont très peu connues et reconnues dans de nombreux États membres. En commençant par débattre de l'incidence sociale plutôt que d'encourager un environnement favorable au développement des entreprises sociales, l'on risque de nuire à la croissance de ce secteur. Le CESE invite dès lors instamment la Commission à accorder la priorité à la mise en œuvre de l'IES afin de garantir des conditions équitables et transparentes aux entreprises sociales de tous les États membres avant de lancer une initiative visant à en mesurer l'incidence sociale.

4. Décrire l'incidence sociale

4.1 La mesure de l'incidence sociale est bénéfique à tous les secteurs de la société. Pour une entreprise sociale, la production d'un effet social positif est un objectif essentiel, et fait souvent, en permanence, partie intégrante de ses activités. Il importe de distinguer le résultat produit sur la société de celui de l'entreprise, ce qui signifie que ce sont les effets sur la société qui seront mesurés, et non l'organisation elle-même.

4.2 L'on constate des similitudes dans la manière dont les parties concernées décrivent l'incidence sociale, mais également des divergences. Le CESE souligne l'importance d'une conception commune et suggère de décrire l'incidence sociale comme étant les effets et l'incidence produits par des activités spécifiques d'une entreprise sociale.

4.3 Il importe également de noter que la mesure de l'incidence ne se borne pas à mesurer uniquement les effets prévus, mais également l'ensemble des effets (prévus ou non) et leur incidence.

4.4 Il est difficile d'évaluer l'incidence sociale étant donné que la démonstration des liens entre l'activité et les effets est parfois malaisée. Les effets positifs sont souvent qualitatifs et ne se manifestent parfois qu'après un laps de temps assez long. La tentative de saisir la réalité en chiffres implique le risque non négligeable que l'information recueillie ne permette pas de mesurer ce que l'on souhaite, ou pas de la bonne manière. Les entreprises sociales ne doivent dès lors pas être contraintes à assimiler la mesure à la quantification en se concentrant uniquement sur les activités pouvant être facilement mesurées, quantifiées ou reconnues par des tiers.

4.5 La quantification doit plutôt être considérée comme l'une des manières de mesurer, parallèlement des approches à visée qualitative, telles que les méthodes basées sur des récits. Cette approche différente, ou complémentaire, consistant à collecter auprès des bénéficiaires des récits foisonnant d'informations est essentielle pour évaluer la «valeur ajoutée» des activités de l'entreprise sociale. Par ailleurs, il convient de souligner que la mesure de la création de valeur ne doit pas nécessairement aboutir à un chiffre définitif, mais que le résultat peut très bien être une combinaison de chiffres et de texte.

4.6 Afin de pouvoir mieux saisir cette complexité, le CESE recommande à la Commission de lancer une collecte de données sur les méthodes existantes, qui pourrait servir de base à une analyse comparable entre États membres.

5. Acteurs et concepts essentiels

5.1 Une condition préalable à toute méthode européenne de mesure de l'incidence sociale dans le contexte actuel de l'UE (FESE et PEIS) est la participation des acteurs concernés, à savoir principalement les entreprises sociales, les utilisateurs, les décideurs politiques, les prestataires de services financiers ainsi que, le cas échéant, les prestataires de services sociaux, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. Cette approche en partenariat concourt à la mise en place d'un climat de confiance qui permettra d'adopter des points de vue communs sur l'incidence souhaitée.

5.2 Cette approche en partenariat requiert avant toute chose une définition commune des concepts utilisés pour mesurer l'incidence sociale. Des termes tels que *investissement*, *résultat*, *effet* et *incidence* sont souvent définis différemment dans différents contextes. Il importe que les parties prenantes partagent le même point de vue sur leur signification.

5.3 En ne regardant que le résultat (par exemple, le nombre de personnes participant à une formation), l'on ne mesure pas l'incidence réelle de l'activité. Il importe dès lors de reconnaître que la mesure de l'incidence sociale implique un changement de perspective, de la mesure des résultats à la mesure de l'incidence. Cette approche permet de cerner la véritable valeur ajoutée, en gardant à l'esprit la complexité et la pluridisciplinarité de la mesure de l'incidence sociale.

5.4 Il convient également de noter, en particulier, la nécessité d'explorer plus avant les difficultés de conversion, au niveau «macro», des résultats de la mesure de l'incidence sociale au niveau «micro» (passage du niveau local à celui de l'UE), ainsi que la manière dont les méthodes de mesure respectent les droits et les besoins des individus et des entreprises.

6. Méthodes et instruments

6.1 L'incidence sociale se mesure de nombreuses manières, raison pour laquelle il est difficile de privilégier une méthode en particulier, voire de parvenir à comparer celles-ci entre elles ⁽¹²⁾. Une multitude de méthodes ont été développées, dont plusieurs grâce à des projets EQUAL ⁽¹³⁾. Leur point commun est qu'il s'agit d'initiatives ascendantes conçues pour atteindre un changement social souhaité et reposant sur un véritable besoin et des activités réelles.

6.2 Les méthodes les plus connues sont celles du *retour social sur investissement* (social return on investment, SROI), qui est un concept reposant sur les effets et permettant de comprendre la création de valeur sociale, environnementale et économique d'une organisation, et le *bilan social*, qui est une méthode de programmation, de mesure et d'évaluation des objectifs en matière sociale au sein d'une organisation ⁽¹⁴⁾. Le GRI (*Global Reporting Index*) est un autre exemple de méthode utilisée plus généralement pour expliquer la valeur ajoutée en matière sociale; il consiste en un système de rapports relatifs au développement durable qui crée un cadre pour effectuer des rapports en matière sociale, environnementale et économique. Mais il existe également un grand nombre d'autres méthodes ⁽¹⁵⁾.

6.3 Ces méthodes sont toutes conçues sur la base de la finalité des activités de l'entreprise sociale plutôt que d'après des modèles d'autres secteurs. Plutôt que de se contenter de mesurer des résultats entre deux dates données, ces approches reposent souvent sur un processus plus vaste, non linéaire, comme la «*Theory of Change*» ⁽¹⁶⁾, qui, pour l'expliquer simplement, définit, quantifie et assure un suivi. Grâce à de telles approches, le processus de mesure est lui-même intégré dans le plan d'entreprise et constitue un outil important d'amélioration interne.

6.4 Lors de la conception de méthodes de mesure de l'incidence sociale, il y a lieu de veiller à ce qu'elles soient proportionnées et soutiennent l'entreprise sociale. De nombreuses entreprises sociales sont de petite taille et récentes, et disposent de ressources limitées pour appliquer des méthodes compliquées. Par conséquent, le CESE recommande que le coût de la mesure de l'incidence sociale soit supporté par d'autres acteurs (UE, gestionnaires de fonds) plutôt que par les entreprises sociales, afin que les charges administratives restent limitées et ne soient pas disproportionnées.

6.5 Si des indicateurs sont envisagés, le CESE suggère que ceux-ci soient choisis par les entreprises sociales sur la base d'entrevues avec les utilisateurs et les parties concernées. Les indicateurs pourraient par exemple être «coûts évités pour la société» ou «effet produit» grâce à l'entreprise sociale mais aussi prendre en compte son action de sensibilisation, sa structure et son modèle opérationnel.

6.6 Sur la base des méthodes existantes, la Commission devrait envisager la mise en place d'un cadre européen conforme aux recommandations du CESE, aux réglementations spécifiques existant dans certains États membres et à leurs modèles d'organisations d'aide sociale et d'entreprises sociales.

7. Autres observations

7.1 Étant donné qu'il est extrêmement difficile de préconiser une seule méthode ou des indicateurs standards pour mesurer l'incidence sociale, la Commission devrait commencer par faire mieux connaître les principes les plus communément utilisés et les méthodes existantes, et encourager les entreprises à y recourir. Sur la base de ces expériences, la Commission peut élaborer des orientations communes pour mesurer les effets sociaux plutôt que des résultats, afin de définir des principes généraux concernant l'objet des mesures plutôt que la manière de procéder.

7.2 Eu égard à la complexité de ce sujet, le CESE recommande que les méthodes développées pour les FESE et le PEIS soit d'abord testées. La Commission pourrait ainsi surveiller de près l'incidence de leur mise en œuvre et les réviser si nécessaire. Toutes les données collectées devraient être ventilées par sexe afin de permettre la reconnaissance du rôle des femmes dans l'entrepreneuriat social et de garantir la transparence en matière d'affectation des fonds. Cette approche contribuera à ce que les méthodes utilisées ne limitent pas l'accès au financement pour les buts visés.

⁽¹²⁾ Bouchard, M (ed) (2009): *The worth of social economy*, Peterlang, Bruxelles.

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated.

⁽¹⁴⁾ <http://www.thesroinetwork.org/what-is-sroi>, <http://www.socialauditnetwork.org.uk/getting-started/what-is-social-accounting-and-audit>.

⁽¹⁵⁾ PQASSO — Practical Quality Assurance Systems for Small Organisations, SIMPLE — Simple Impact Measurement for Local Economies, Volunteering Impact Assessment Toolkit, The Big Picture, Impact Framework, Logic Model Builder, Measuring Impact Framework, Outcome Mapping, Outcome-Based Evaluation, Social Impact Assessment (SIA), The Shujog Impact Framework and Assessment.

⁽¹⁶⁾ <http://www.theoryofchange.org>.

7.3 Lors de la structuration de ces projets pilotes, la Commission doit également prendre en compte certains aspects tels que la compétence et la finalité de la fonction d'audit/de l'acteur concerné. Il s'agit là d'éléments étroitement liés aux surcoûts et aux motivations de ces acteurs. Le CESE invite instamment la Commission à s'efforcer de réduire ces coûts à un minimum, également lors de la conception des exigences de mesure, afin d'éviter toute paperasserie inutile ou de nuire au développement social.

7.4 La méthode de mesure conçue spécifiquement pour les FESE et le PEIS risque d'avoir la priorité lors de la mise en œuvre d'autres instruments ou réglementations concernant l'entrepreneuriat social à l'échelon national, régional ou local. Une application partielle ou erronée de la mesure de l'incidence sociale pourrait entraver l'innovation et l'expérimentation sociales. Afin de limiter ce risque, la Commission devrait proposer des programmes de sensibilisation et de formation dans les États membres.

7.5 Le présent avis est la première étape des travaux du CESE en matière de mesure de l'incidence sociale. Il répond aux travaux actuellement menés par la Commission dans ce domaine. Le CESE estime toutefois essentiel de poursuivre et de développer la discussion et suivra dès lors les travaux de la Commission tout en continuant lui-même à travailler sur ce sujet dans d'autres domaines de son activité politique.

Bruxelles, le 10 décembre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur le «Revenu européen minimum et indicateurs de pauvreté» (avis d'initiative)

(2014/C 170/04)

Rapporteur: **M. DASSIS**

Corapporteur: **M. BOLAND**

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

«*Revenu européen minimum et indicateurs de pauvreté*»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 novembre 2013.

Lors de sa 494^e session plénière des 10 et 11 décembre 2013 (séance du 10 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 155 voix pour, 93 voix contre et 12 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 L'impact social et économique négatif de la crise et un manque de réformes structurelles, alimentant la pauvreté et l'exclusion en Europe dans un contexte de vieillissement démographique, d'accroissement des flux migratoires et de montée de l'eurosepticisme, rendent extrêmement urgente la nécessité d'un paradigme politique capable de renforcer la solidarité et les valeurs fondamentales de l'acquis social européen.

Dans ce contexte, le CESE:

1.2 estime que, dans une conjoncture aussi critique, l'instauration d'un revenu minimum européen contribuera à assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, à protéger les droits fondamentaux de la personne, à garantir un équilibre entre les objectifs d'ordre économique et d'ordre social et à redistribuer équitablement les ressources et les revenus,

1.3 fait observer qu'un débat important a eu lieu dans les instances du CESE et souligne le besoin urgent de garantir dans l'Union européenne un revenu minimum adéquat, au moyen d'une directive-cadre visant à combattre la pauvreté d'une manière efficace en facilitant l'inclusion sur le marché du travail, comme l'ont réclamé le Comité des régions ⁽¹⁾ et diverses organisations de lutte contre la pauvreté ⁽²⁾, et invite la Commission à entreprendre une action concertée répondant à la résolution que le Parlement européen a adoptée en 2011 ⁽³⁾,

1.4 invite la Commission à examiner les possibilités de financement d'un revenu minimum européen, en se concentrant en particulier sur la perspective de création d'un fonds européen approprié,

1.5 demande que davantage de mesures soient prises afin de faire en sorte que les objectifs de la stratégie Europe 2020 en matière d'emploi, de pauvreté et d'exclusion sociale soient réellement atteints. De telles mesures devraient comprendre 1) la poursuite des efforts destinés à atteindre des objectifs horizontaux en matière d'emploi, 2) la fixation d'objectifs concernant les taux de réduction des trois indicateurs qui composent l'indicateur composite de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 3) la fixation des sous-objectifs, aux niveaux européen et national, pour les groupes qui présentent un risque de pauvreté supérieur à celui de l'ensemble de la population — comme les enfants ou les familles monoparentales — ainsi que pour les travailleurs pauvres, 4) un examen de la façon dont les États membres calculent les niveaux de pauvreté et fixent leurs objectifs nationaux et 5) l'obtention, de la part des États membres, d'un renouvellement de leur engagement pour faire en sorte que la combinaison des efforts déployés par chacun d'eux permettra d'atteindre l'objectif global de l'Union européenne,

1.6 réclame l'évaluation effective de l'impact social des mesures contenues dans les programmes nationaux de réforme (PNR) et les rapports sociaux nationaux (RSN), ainsi que des trains de mesures de redressement financier, afin d'éviter qu'ils n'aggravent la pauvreté ou l'exclusion sociale et d'assurer une plus grande participation de la société civile à l'élaboration desdits PNR et RSN,

⁽¹⁾ Avis du Comité des régions sur «*La plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale*», JO C 166 du 7 juin 2011, p. 18. Voir p. 19, point 7.

⁽²⁾ ATD Quart Monde, le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN), la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA), la section européenne d'Emmaüs, etc.

⁽³⁾ Résolution du Parlement européen du 15 novembre 2011 sur la plate-forme européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2011/2052/INI) JO C 153 E du 31 mai 2013, pp. 57–78.

1.7 réclame un meilleur monitoring de l'aggravation de la pauvreté et de l'exclusion sociale et invite la Commission à proposer, chaque fois qu'il y a lieu et pays par pays, dans le cadre de son évaluation des programmes nationaux de réforme et des rapports sociaux nationaux, des recommandations spécifiques en matière d'inclusion sociale. Celles-ci devraient également être applicables dans le cas des États qui font l'objet d'un programme spécial d'assistance de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et du Fonds monétaire international,

1.8 souligne qu'avoir un emploi décent constitue la meilleure garantie contre la pauvreté et l'exclusion sociale et insiste pour que la Commission, en coopération avec les États membres, mette en œuvre les mesures prévues dans le pacte pour la croissance et l'emploi en vue de favoriser la croissance, la compétitivité et la création d'emploi; se félicite de l'intention du commissaire Tajani de lancer un pacte industriel visant à renforcer l'industrie dans l'UE et son potentiel de création d'emplois,

1.9 insiste particulièrement sur l'importance de renforcer la participation des travailleurs, des chômeurs et de tous les groupes sociaux vulnérables aux activités d'apprentissage tout au long de la vie ainsi que d'améliorer le niveau des qualifications professionnelles et l'acquisition de nouvelles compétences, qui sont susceptibles d'accélérer l'intégration dans le marché de l'emploi, d'augmenter la productivité et d'aider les personnes à trouver un meilleur emploi.

2. Historique

2.1 Le revenu minimum garanti (RMG) est une aide au revenu qui ne repose pas sur le versement de cotisations et qui fournit un filet de sécurité aux personnes n'ayant pas droit à des prestations de sécurité sociale⁽⁴⁾. En tant que dernier rempart face à la pauvreté, il est indissolublement lié au droit à mener une vie digne des personnes qui n'ont pas d'autre moyen d'assurer leur revenu et celui des personnes qui sont à leur charge⁽⁵⁾. Il importe de ne pas confondre la notion de «revenu minimum garanti» avec celle de «salaire minimum» fixé par des conventions collectives ou par le législateur.

2.2 Dans le second alinéa de son article 10, la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989)⁽⁶⁾ établit le droit à des «prestations et ressources suffisantes», dont doivent bénéficier les personnes exclues du marché du travail et dépourvues de moyens de subsistance suffisants.

2.3 La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000), qui est juridiquement contraignante en tant que partie intégrante du nouveau traité modificatif, dispose que «la dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée» (article premier) et qu'«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» (article 34, paragraphe 3).

2.4 Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 153, paragraphe 1, lettre h), autorise l'Union à légiférer pour soutenir et compléter l'action des États membres en ce qui concerne l'intégration des personnes exclues du marché du travail. Parmi les impératifs que l'Union doit prendre en compte pour définir et mettre en œuvre ses politiques et ses actions, sa clause sociale horizontale (article 9) cite notamment des niveaux d'emploi élevés, une protection sociale adéquate et la lutte contre l'exclusion sociale.

2.5 La recommandation 92/441/CEE⁽⁷⁾ invite les États membres à reconnaître «le droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes» et fiables, à adapter leur système de protection sociale et à fixer des critères communs de mise en œuvre, sans définir toutefois un seuil minimal au niveau de l'UE.

2.6 La recommandation émise en 2008 par la Commission⁽⁸⁾ reconnaît que l'aide au revenu adéquat forme l'un des trois volets de l'inclusion active, tout en soulignant que ses bénéficiaires doivent être disponibles pour l'insertion dans le marché du travail, la formation ou toute autre mesure d'inclusion sociale.

⁽⁴⁾ Les autres politiques de cette catégorie sont: a) le revenu universel de base ou revenu d'intégration, allocation à caractère permanent, d'un montant prédéterminé, qui est versée à intervalles réguliers à chaque citoyen adulte, indépendamment de sa situation économique ou sociale ou de sa disponibilité à exercer un travail et b) l'impôt sur le revenu négatif, qui repose sur la notion de taux marginal d'imposition.

⁽⁵⁾ Hugh FRAZER et Eric MARLIER. *Minimum Income Schemes Across EU Member States*, («Les régimes de revenu minimum dans les différents États membres de l'UE»), rapport de synthèse, Réseau d'experts indépendants sur l'inclusion sociale de l'UE, Commission européenne, direction générale Emploi, affaires sociales et égalité des chances, octobre 2009.

⁽⁶⁾ Commission des Communautés européennes, «Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs», Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1990.

⁽⁷⁾ Recommandation 92/441/CEE du Conseil du 24 juin 1992 portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale, JO L 245 du 26 août 1992, pp. 46–48.

⁽⁸⁾ Recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail [notifiée sous le numéro C(2008) 5737], JO L 307 du 18 novembre 2008, pp. 11–14.

2.7 La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale représente un objectif prioritaire de la stratégie Europe 2020, laquelle a créé une «plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale»⁽⁹⁾. Elle fixe, pour la première fois, un objectif de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale, à savoir une baisse d'au moins 20 millions de personnes d'ici 2020, en se basant sur un jeu de trois indicateurs: le risque de pauvreté (défini comme le pourcentage de la population situé sous la barre des 60 % du revenu médian national), le dénuement matériel extrême (qui consiste à être confronté à un manque de ressources, déterminé à partir d'une liste prédéfinie de biens) et, enfin, la très faible intensité de travail (c'est-à-dire le fait de vivre dans un ménage sans travail)⁽¹⁰⁾. Le CESE a salué cet engagement et souligné que les politiques de l'UE ne devraient pas augmenter le risque de pauvreté⁽¹¹⁾.

2.8 Le grand objectif fixé par la stratégie Europe 2020 en matière de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale repose sur une réduction visant un nombre précis de personnes, se démarquant ainsi de l'approche suivie pour les autres grands objectifs⁽¹²⁾: ceux-ci sont exprimés en pourcentages, ce qui facilite la tâche des États membres d'atteindre la même cible, fixée en pour-cent.

2.9 Ce sont les États membres qui décident de la manière dont ils définissent leurs objectifs nationaux, ainsi que des approches à retenir pour les atteindre. La somme des objectifs nationaux reste toutefois bien inférieure aux 20 millions de personnes visées par Europe 2020: on estime qu'il y a un fossé compris entre 5 et 8 millions entre le grand objectif de la stratégie Europe 2020 et la somme des objectifs nationaux⁽¹³⁾. En outre, beaucoup de programmes nationaux de réforme n'explicitent pas avec suffisamment de clarté comment l'objectif de réduction de la pauvreté sera atteint et manquent de mesures appropriées en faveur de l'inclusion sociale⁽¹⁴⁾. Les pays qui reçoivent une aide spéciale de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne ou du Fonds monétaire international ne sont pas tenus de présenter des programmes nationaux de réforme spécifiques⁽¹⁵⁾: ils ne doivent rendre de comptes que selon les termes de chacun des protocoles d'accord; or ceux-ci ne prévoient pas de mesures visant à réduire la pauvreté ou l'exclusion sociale.

2.10 Dans sa résolution de 2010, le Parlement européen⁽¹⁶⁾ invite les États membres à introduire des systèmes garantissant un revenu minimum équivalant à 60 % du revenu médian national et demande que l'UE émette des recommandations plus énergiques, tandis que dans celle de 2011⁽¹⁷⁾, il presse la Commission de lancer une consultation concernant la possibilité d'une initiative législative sur le revenu minimum adéquat.

3. Pauvreté, exclusion sociale et chômage dans l'UE

3.1 Le CESE reconnaît que la pauvreté constitue une violation des droits de l'homme, rendant d'autant plus nécessaires des efforts supplémentaires pour réaliser les objectifs définis dans l'article 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, et il considère que vaincre le dénuement constitue un défi à l'échelle de l'Europe toute entière.

⁽⁹⁾ «Europe 2020 — Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive»— COM(2010) 2020 final, Bruxelles, 3.3.2010.

⁽¹⁰⁾ Combinés, ces trois indicateurs définissent un groupe cible général de personnes «menacées par la pauvreté et l'exclusion», impliquant que quiconque répond à l'un de ces critères, quel qu'il soit, ressortit à cette catégorie et n'y est repris qu'une et une seule fois.

⁽¹¹⁾ 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 — «Plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale: un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale», COM(2010) 758 final, JO C 248 du 25 août 2011, pp. 130–134.

⁽¹²⁾ Dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, du changement climatique et de la recherche et du développement, les objectifs sont fixés en pourcentages, ce qui permet aux États membres de s'assigner des cibles analogues, exprimées en pour-cent.

⁽¹³⁾ Commission européenne, «Rapport sur l'évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe», 2012.

⁽¹⁴⁾ Frazer, Hugh et Marlier, Eric. 2011. *Assessment of Progress towards the Europe 2020 social inclusion objectives: Main Findings and Suggestions on the Way Forward* («Évaluation des progrès accomplis pour la réalisation des objectifs d'inclusion sociale d'Europe 2020: conclusions principales et suggestions pour la voie à suivre»), Réseau d'experts indépendants sur l'inclusion sociale de l'UE, Bruxelles, Commission européenne.

⁽¹⁵⁾ Commission européenne, *Guidance for the National Reform Programmes* («Orientation pour les programmes nationaux de réforme»), 18 janvier 2012.

⁽¹⁶⁾ Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2010 sur le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe (2010/2039(INI)), JO C 70E du 8 mars 2012, pp. 8–18.

⁽¹⁷⁾ Voir note de bas de page 3.

3.2 Dans bon nombre de pays, l'absence de réformes structurelles et la crise ont abouti, depuis 2008, à augmenter les risques de pauvreté et d'exclusion sociale et professionnelle⁽¹⁸⁾: les données d'Eurostat les plus récentes⁽¹⁹⁾ confirment que la population de l'Union européenne est exposée à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale à hauteur de 24,2 %, soit 119,7 millions de personnes⁽²⁰⁾. En 2011, ce taux a augmenté dans 19 États membres et, entre 2008 et 2011, le nombre de personnes dans la pauvreté ou l'exclusion sociale a crû de 4 millions. Les trois indicateurs qui composent le «risque de pauvreté ou d'exclusion sociale» se sont également dégradés depuis 2008 et s'élèvent à 17 % pour le risque de pauvreté, 9 % pour la privation matérielle sévère et 10 % pour les personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail. Dans bon nombre de pays, les pauvres s'appauvrissent encore⁽²¹⁾.

3.3 Avec un pourcentage de 27,1 %, les enfants (âgés de moins de 18 ans) font partie des groupes davantage exposés au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale que l'ensemble de la population⁽²²⁾. Dans certains pays, la proportion des plus de 65 ans qui sont menacés par la pauvreté est relativement élevée⁽²³⁾.

3.4 Les écarts de revenus et les inégalités sociales s'accroissent à l'intérieur de chacun des États membres ainsi qu'entre États et régions, et ils se sont sérieusement aggravés en raison de la crise⁽²⁴⁾. Par ailleurs, les groupes de population qui étaient déjà désavantagés avant la crise le deviennent encore plus⁽²⁵⁾.

3.5 La crise met en lumière de nouvelles formes de pauvreté, comme le «sans-abrisme», la précarité énergétique, l'exclusion financière (non-accès aux services bancaires de base et au crédit) ou le surendettement des ménages, tandis que l'exposition aux risques sociaux frappe davantage les femmes que les hommes. En même temps, les groupes de population les plus vulnérables, comme les personnes âgées (en particulier les personnes très âgées et les femmes âgées), les personnes handicapées, celles qui souffrent de maladies chroniques graves, les familles monoparentales, celles à faibles revenus ou encore les immigrants et certaines minorités ethniques, telles que les Roms, sont frappés de façon disproportionnée par des formes de privation multiples.

3.6 L'emploi et la situation sociale dans l'Union européenne se trouvent à des niveaux critiques. Le chômage ne cesse d'augmenter: en janvier 2013, il frappait 26,2 millions de personnes, soit 10,8 % de la population active de l'Union (et 19 millions, soit 11,9 % de la population active dans la zone euro), tandis que la santé économique des ménages est préoccupante⁽²⁶⁾. Le chômage des jeunes se situe à des niveaux record dans l'ensemble de l'Union européenne: 23,6 % des jeunes en âge de travailler sont sans emploi et ils ont tendance à rester dans cette situation pendant des périodes de plus en plus longues.

3.7 Le CESE est très inquiet de l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres, qui résulte notamment de la propagation du travail précaire et de la faiblesse des rémunérations. En 2011, 8,9 % des salariés vivaient en dessous du seuil de pauvreté et ils représentaient un tiers de tous les adultes en âge de travailler exposés à un risque de pauvreté⁽²⁷⁾.

4. Observations générales

4.1 Dans divers avis⁽²⁸⁾, le CESE a pris position sur des questions qui ont un lien, direct ou indirect, avec le revenu minimum et la pauvreté et il a formulé des recommandations adéquates. Les observations et recommandations qu'il a faites en 1989⁽²⁹⁾ revêtent aujourd'hui une urgence accrue, sous l'effet funeste de la crise. Il soutient notamment la «plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale», estimant que la méthode ouverte de coordination et la clause horizontale peuvent contribuer à l'effort déployé pour assurer un revenu minimum et lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

⁽¹⁸⁾ Document de travail des services de la Commission, *Evidence on Demographic and Social Trends. Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy* («Faits concernant les tendances démographiques et sociale. La contribution des politiques sociales à l'inclusion, l'emploi et l'économie»), SWD(2013) 38 final, première partie.

⁽¹⁹⁾ Eurostat, 2013. Indicateurs-clés t2020_50, t2020_51, t2020_52, t2020_53, mis à jour le 3 octobre 2013.

⁽²⁰⁾ Les pourcentages les plus élevés sont recensés en Bulgarie (49 %), en Roumanie et en Lettonie (40 % dans les deux pays), en Lituanie (33 %), en Grèce et en Hongrie (31 % dans les deux cas) ainsi qu'en Italie (28,2 %).

⁽²¹⁾ Commission européenne, *Social Europe: Current Challenges and the Way Forward, Annual Report of the Social Protection Committee* («Europe sociale: défis actuels et voie à suivre. Rapport annuel du Comité de la protection sociale»), 2012.

⁽²²⁾ Voir note de bas de page 18.

⁽²³⁾ Ibid.

⁽²⁴⁾ Confédération européenne des syndicats (CESE), Institut syndical européen (ISE), *Benchmarking Working Europe*, 2013.

⁽²⁵⁾ Eurofound, *Quality of Life in Europe: Impacts of the Crisis, 3rd European Quality of Life Survey*, Luxembourg, 2012.

⁽²⁶⁾ Commission européenne, «Revue trimestrielle sur l'emploi et la situation sociale dans l'UE», mars 2013.

⁽²⁷⁾ Voir note de bas de page 21.

⁽²⁸⁾ Voir JO C 44, du 11 février 2011, pp. 23-27; JO C 166, du 7 juin 2011, pp. 18-22; JO C 24, du 28 janvier 2012, pp. 35-39; JO C 318, du 23 décembre 2009, pp. 52-56; JO C 48, du 15 février 2011, pp. 57-64; JO C 44, du 11 février 2011, pp. 90-98; JO C 44, du 11 février 2011, pp. 34-39; JO C 318, du 29 octobre 2011, pp. 43-49; JO C 132, du 3 mai 2011, pp. 26-38; JO C 128, du 18 mai 2010, pp. 10-17.

⁽²⁹⁾ JO C 221 du 28 août 1989, pp. 10-15.

4.2 L'urgente nécessité d'un régime de revenu minimum a été soulignée lors de l'audition publique⁽³⁰⁾ que le CESE a organisée au moment de la rédaction de son avis et qui a rassemblé des experts et des personnalités engagées pour une réflexion sur l'amélioration de la mesure de la pauvreté et sur les défis à surmonter pour adopter un régime européen de revenu minimum.

4.3 La pauvreté⁽³¹⁾ et l'exclusion sociale présentent un caractère multidimensionnel qui exige de renforcer la composante sociale de la gouvernance européenne: des politiques macroéconomiques socialement durables constituent un préalable obligé pour sortir de la crise et assurer la cohésion de la société. La persistance de la pauvreté et de l'exclusion nuit à l'économie, en ce qu'elle réduit le revenu disponible et la demande, affaiblit la compétitivité et fait peser des contraintes sur les budgets nationaux.

4.4 À cet égard, le CESE a la conviction qu'il est nécessaire de réexaminer les priorités et les politiques, en particulier les politiques monétaires — y compris le pacte de stabilité et de croissance — les politiques de la concurrence et du commerce extérieur, ainsi que les politiques budgétaires et fiscales.

4.5 Le CESE accueille favorablement le train de mesures actualisé d'investissement social du 20 février 2013⁽³²⁾, qui appelle les États membres à concevoir une aide au revenu efficiente et appropriée, fondée sur les besoins sociaux recensés à l'échelon local, régional et national, et à établir des budgets de référence comportant une liste des biens et services nécessaires à une famille d'une taille et d'une composition données pour vivre à un certain niveau de bien-être, avec indication de leurs coûts mensuels ou annuels estimés.

4.6 Le CESE insiste auprès de la Commission pour qu'elle accélère l'exécution de la promesse qu'elle a faite⁽³³⁾ de soutenir l'action des États membres en suivant les réformes d'inclusion active, en élaborant une méthode d'établissement des budgets de référence et en surveillant la pertinence de l'aide au revenu grâce au recours auxdits budgets dès qu'ils auront été établis en collaboration avec les États membres.

4.7 Le CESE est fermement convaincu que le meilleur moyen de réduire la pauvreté et d'éviter l'exclusion sociale consiste à relancer la croissance, à stimuler la compétitivité et à créer des conditions générales favorables pour les entreprises européennes, notamment avec des mesures telles que la suppression des lourdeurs administratives excessives et la garantie de l'accès au financement, afin de leur permettre de se développer et de créer des emplois pour les personnes disposant des compétences adéquates.

4.8 Le Comité souligne la nécessité d'accorder une importance particulière aux programmes d'apprentissage tout au long de la vie, qui constituent un outil fondamental de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en accroissant l'employabilité, ainsi que l'accès à la connaissance et au marché du travail. Il importe de renforcer la participation des travailleurs, des chômeurs et de tous les groupes sociaux vulnérables à ces programmes ainsi que d'améliorer le niveau des qualifications professionnelles et l'acquisition de nouvelles compétences, qui sont susceptibles d'accélérer l'intégration dans le marché de l'emploi, d'augmenter la productivité et d'aider les personnes à trouver un meilleur emploi.

4.9 Le CESE soutient une approche intégrée de l'entrepreneuriat social, qui octroie un financement accru au Fonds pour l'entrepreneuriat social et améliore l'environnement législatif et administratif en la matière, de façon à encourager les entreprises d'économie sociale, qui sont susceptibles de combattre l'exclusion en étant des pôles de croissance, d'innovation et d'emploi.

4.10 Le CESE salue la récente recommandation sur la pauvreté des enfants⁽³⁴⁾ mais déplore que leur exposition au risque de pauvreté, continue et en si grand nombre, persistant de génération en génération, révèle les carences qui affectent les politiques actuellement déployées.

⁽³⁰⁾ 28 mai 2013, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-european-minimum-income>.

⁽³¹⁾ L'indicateur du risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est constitué de trois paramètres: risque de pauvreté, de privation matérielle grave et très faible intensité de travail.

⁽³²⁾ Communication COM(2013) 83 de la Commission du 20 février 2013 intitulée «Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020», remplacée, pour la version française, par le corrigendum COM(2013) 83 final/2 du 2 juillet 2013. Le «paquet investissements sociaux» comprend également une recommandation «Investir dans l'enfance» (C(2013) 778 final), des documents de travail sur les thèmes «Long-term care in ageing societies — Challenges and policy options», «Investing in Health», «Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market», ainsi que le «3rd Biennial Report on Social Services of General Interest».

⁽³³⁾ Communication COM(2013) 83 final/2, point 2.2.

⁽³⁴⁾ Recommandation de la Commission du 20 février 2013 intitulée «Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité», JO L 59 du 2 mars 2013, pp. 5-16.

4.11 Le CESE s'alarme de constater que l'objectif fixé par la stratégie Europe 2020 en ce qui concerne la pauvreté et l'exclusion sociale (moins 20 millions de pauvres en 2020 dans l'Union) ne sera pas atteint.

4.12 Le CESE a déjà relevé que le niveau de participation de la société civile à l'élaboration des programmes nationaux de réforme varie significativement d'un État membre à l'autre, certains d'entre eux ne prévoyant pas grand-chose pour l'y faire participer⁽³⁵⁾.

4.13 L'absence de données actualisées sur les revenus et les conditions de vie constitue un obstacle à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020.

5. Le rôle du revenu minimum pour la lutte contre la pauvreté et pour l'intégration sociale

5.1 Le CESE est conscient qu'assigner à l'Union européenne un rôle central spécifique dans la protection par le revenu minimum constituerait une entreprise politique d'une complexité exceptionnelle, du fait des disparités entre États membres au plan économique, de la diversité des régimes de revenu minimum⁽³⁶⁾ et des structures de protection sociale, de la subsidiarité, du faisceau des droits et obligations liés à la protection par le revenu minimum et de la complexité des interactions entre, d'une part, les politiques existantes et leurs résultats, et, d'autre part, le sens de la «solidarité» dans l'Union.

5.2 Le CESE n'en considère pas moins qu'il est nécessaire d'instaurer des régimes de revenu minimum et de renforcer ceux qui existent, dès lors que vingt-deux années après la recommandation 92/441/CEE, tous les États membres n'en sont pas encore pourvus, leur accessibilité et leur fonctionnement adéquat ne sont pas assurés partout et les objectifs cumulés des États membres pour faire reculer la pauvreté et l'exclusion sociale restent nettement en deçà de l'objectif d'Europe 2020⁽³⁷⁾.

5.3 Eu égard aux interactions entre la pauvreté et l'économie, le CESE souligne que les régimes de revenu minimum présentent un potentiel stabilisateur, susceptible tout à la fois d'atténuer les retombées sociales de la crise et d'avoir un effet anticyclique, en fournissant un surcroît de ressources pour stimuler la demande sur le marché intérieur.

5.4 CESE craint fort que les régimes de revenu minimum, qui varient fortement dans la plupart des États membres quant à la couverture, à l'universalité et à l'efficacité, ne parviennent pas à atténuer suffisamment la pauvreté et s'inquiète de ce que leur non-utilisation ne mette encore davantage cette efficacité à l'épreuve⁽³⁸⁾.

5.5 Le CESE se félicite des résultats positifs obtenus par la méthode ouverte de coordination en matière sociale, mais déplore que les structures et outils existants n'aient pas été totalement explorés et que les progrès enregistrés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale aient été limités.

5.6 Le CESE est favorable à ce qu'en complément à la méthode ouverte de coordination en matière de politique sociale, il soit instauré une directive européenne qui étende les régimes de revenu minimum à tous les États membres, rende plus efficaces ceux qui existent déjà, en tenant compte des différents contextes nationaux, et envoie ainsi un message fort sur le pilier social européen.

5.7 La directive qui est proposée devrait établir des normes et des indicateurs communs, fournir des méthodes pour le suivi de sa mise en œuvre et permettre la participation des partenaires sociaux, des ayants droit et des autres parties concernées lors de la mise en place ou de la réforme des régimes nationaux de revenu minimum.

5.8 Le CESE est d'avis qu'en tant que condition sine qua non pour renforcer la solidarité et la cohésion sociale **au sein des différents États membres mais aussi entre eux**, les politiques budgétaires et macroéconomiques, dans le cadre de la mise en œuvre des politiques existantes et de l'utilisation des structures et instruments existants, devraient aussi contribuer aux objectifs d'investissement social de la stratégie Europe 2020.

5.9 Le CESE a la conviction que les efforts de l'Union européenne pour améliorer la protection par le revenu minimum doivent consister à offrir aux États membres — en particulier ceux où cette nécessité est la plus aiguë — une aide pour ouvrir leurs marchés et appliquer des politiques macroéconomiques efficaces, à employer les fonds disponibles de manière plus efficace et ciblée et à effectuer un examen immédiat des possibilités d'accroissement des ressources nécessaires.

⁽³⁵⁾ CESE, «Participation de la société civile dans les programmes de réforme nationaux. Rapport de synthèse», Bruxelles, 28 février 2011.

⁽³⁶⁾ Pour un aperçu complet, voir FRAZER et MARLIER, op. cit., 2009.

⁽³⁷⁾ Comité de la protection sociale, op. cit.

⁽³⁸⁾ SWD(2013) 39 final.

5.10 Le CESE rappelle que, s'il est vrai que les régimes de revenu minimum sont directement liés aux systèmes de protection et de prestations sociales, ils ne devraient pas induire une dépendance vis-à-vis de celles-ci, et il réitère les conditions qu'il avait fixées dès 1989⁽³⁹⁾. À cette fin, les régimes de revenu minimum devraient être accompagnés par des politiques générales et des dispositions ciblées, telles que des politiques actives du marché du travail (PAMT) destinées à aider les personnes sans emploi à revenir au travail, des services de placement, une administration des allocations et des programmes visant le marché de l'emploi, tels que la formation et la création d'emplois soutenues par des stratégies d'activation appropriées, afin de faire en sorte que les chercheurs d'emploi aient davantage de chances de trouver du travail. Des institutions efficaces pour le marché de l'emploi, les soins de santé et les politiques de logement, ou encore des services publics d'un prix abordable, accessibles et de grande qualité sont également essentiels.

Bruxelles, le 10 décembre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽³⁹⁾ Voir l'avis cité à la note 29.

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, bien qu'ayant obtenu plus d'un quart des suffrages exprimés, ont été rejetés au cours des débats:

Paragraphe 1.4

Modifier comme suit:

«invite la Commission à examiner les meilleures pratiques existantes ~~possibilités de financement d'~~ en vue d'aider les États membres à élaborer des stratégies d'inclusion active qui prévoient des aides au revenu suffisantes et adéquates, des mesures d'activation et des mesures de lutte contre la pauvreté, dans le respect de leur responsabilité première au regard de la subsidiarité et des pratiques nationales, tout en analysant les possibilités de financement et leur utilisation efficace et ciblée ~~un revenu minimum européen, en se concentrant en particulier sur la perspective de création d'un fonds européen approprié.~~»

Résultat du vote

Voix pour 112

Voix contre 134

Abstentions 10

Paragraphe 4.2

Modifier comme suit:

«La ~~urgente~~ nécessité d'aborder la question d'un régime de revenu minimum a été soulignée lors de l'audition publique³⁰ que le CESE a organisée au moment de la rédaction de son avis et qui a rassemblé des experts et des personnalités engagées pour une réflexion sur l'amélioration de la mesure de la pauvreté et sur les défis à surmonter pour adopter un régime ~~européen~~ de revenu minimum au niveau national.»

Résultat du vote

Voix pour 110

Voix contre 132

Abstentions 13

Paragraphe 5.3

Modifier comme suit:

«Eu égard aux interactions entre la pauvreté et l'économie, le CESE ~~souligne~~ constate que les régimes de revenu minimum présentent un potentiel stabilisateur, susceptible ~~tout à la fois~~ d'atténuer les retombées sociales de la crise. ~~et d'avoir un effet anticyclique, en fournissant un surcroît de ressources pour stimuler la demande sur le marché intérieur.~~»

Résultat du vote

Voix pour 110

Voix contre 139

Abstentions 8

Paragraphe 5.6

Modifier comme suit:

«Le CESE appelle à un échange de bonnes pratiques concernant les lignes directrices et dispositions relatives au revenu minimum au niveau national afin d'aider les États membres à établir des régimes de revenu minimum de manière ciblée et efficace, est favorable à ce qu'en complément à la méthode ouverte de coordination en matière de politique sociale, il soit instauré une directive européenne qui étende les régimes de revenu minimum à tous les États membres, rende plus efficaces ceux qui existent déjà en tenant compte des différents contextes nationaux, et envoie ainsi un message fort sur le pilier social européen.» Par ailleurs, le tableau de bord social nouvellement introduit peut contribuer à prévenir les disparités potentielles.»

Résultat du vote

Voix pour 115

Voix contre 138

Abstentions 9

Paragraphe 5.7

Modifier comme suit:

«~~Les a~~ directive mesures qui est sont proposées devraient établir des normes et des indicateurs directeurs communs, fournir des méthodes pour le suivi de leur mise en œuvre et permettre la participation des partenaires sociaux, des ayants droit et des autres parties concernées lors de la mise en place ou de la réforme des régimes nationaux de revenu minimum.»

Résultat du vote

Voix pour 115

Voix contre 139

Abstentions 5

Avis du Comité économique et social européen sur «Les défis du secteur européen de l'ingénierie (industries de la construction mécanique, de l'électrotechnique, de l'électronique et du travail des métaux) dans une économie mondiale en mutation» (avis d'initiative)

(2014/C 170/05)

Rapporteuse: M^{me} STUDNIČNÁ

Corapporteur: M. ATANASOV

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

«Les défis du secteur européen de l'ingénierie (industries de la construction mécanique, de l'électrotechnique, de l'électronique et du travail des métaux) dans une économie mondiale en mutation»

(avis d'initiative).

La commission consultative des mutations industrielles (CCMI), chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 novembre 2013.

Lors de sa 494^e session plénière des 10 et 11 décembre 2013 (séance du 11 décembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 167 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le secteur européen de l'ingénierie ⁽¹⁾ joue un rôle fondamental dans la relance économique de l'Europe et dans l'objectif ambitieux qui consiste à porter à plus de 20 % la part de la production industrielle dans le PIB d'ici 2020. Les entreprises doivent cependant investir davantage pour générer une telle croissance, renverser la tendance actuelle et extraire les personnes du chômage.

1.2. Pour ce faire, l'Europe se doit de développer une vision et des objectifs clairs pour l'industrie. Ceux-ci doivent déboucher sur une politique coordonnée qui mette clairement l'accent sur la compétitivité de l'industrie européenne, qui intègre les autres domaines politiques et qui rende l'Europe plus attractive pour la création d'entreprises.

1.3. L'Europe doit développer une approche plus positive du changement dans le secteur, notamment eu égard à la transition réussie des pays d'Europe centrale et orientale.

1.4. L'Europe devrait prendre davantage conscience de ses atouts, les développer et les renforcer: elle peut compter sur une main-d'œuvre qualifiée et motivée, un paysage éducatif varié, des connaissances scientifiques considérables, de nombreux groupements régionaux occupant une position dominante sur la scène mondiale, des chaînes d'approvisionnement et de services bien intégrées, des infrastructures de transport bien développées, un vaste marché intérieur de plus de 500 millions de consommateurs et une solide coopération entre les partenaires sociaux.

1.5. Pour générer de nouveaux investissements, l'Europe doit suivre une stratégie qui maintient son industrie à la pointe de l'innovation technologique et renforcer dans le même temps son attractivité pour les entreprises qui fabriquent en série des produits aussi bien de haute que de moyenne et de faible technologie, de façon à atteindre le niveau de production et d'emploi qui permettra, plus que tout autre instrument, d'accroître la compétitivité. Le CESE invite la Commission européenne à lancer une stratégie sur la manière dont l'Europe pourrait attirer davantage d'investissements dans les entreprises spécialisées dans les hautes technologies — et notamment les entreprises modernes issues de la quatrième révolution industrielle — et dans les compétences fondées sur un niveau élevé de qualifications, de façon à favoriser l'innovation à tous les niveaux de la chaîne de valeur.

1.6. Il convient de lier davantage le financement de la recherche en Europe aux besoins de l'industrie, en associant les entreprises à un stade précoce du processus d'innovation et en soutenant l'ingénierie créative dans les PME de façon à transformer plus facilement et plus rapidement les idées nouvelles en produits nouveaux. Les groupements associant entreprises de production et structures de recherche devraient être encouragés et soutenus.

1.7. La Commission européenne devrait redoubler d'efforts pour faciliter la vie des entreprises européennes, et en particulier des PME. De nouvelles réglementations techniques et administratives ne devraient être envisagées que si leurs objectifs ne peuvent être atteints d'aucune autre manière. La Commission devrait mettre davantage l'accent sur une application cohérente des règles existantes dans tous les États membres, en harmonisant et en renforçant la surveillance du marché. Elle devrait également promouvoir l'application équilibrée d'une telle approche au niveau mondial auprès des autres régions du monde.

⁽¹⁾ Voir la section 2. Introduction.

1.8. Les faiblesses, telles que la difficulté d'accès au financement, les coûts élevés de l'énergie ou les coûts résultant des charges administratives et de la législation, devraient être réduites en adoptant une législation plus cohérente et plus prévisible.

1.9. Le nombre élevé d'emplois en Europe ne pourra être maintenu que si les travailleurs bénéficient d'un meilleur enseignement et d'une meilleure formation que dans les économies concurrentes. Des mesures devraient être prises pour attirer les jeunes des deux sexes vers les professions technologiques, qui reposent sur des machines et des services de plus en plus complexes. La coopération des entreprises avec les universités et les écoles, ainsi que la formation et l'apprentissage tout au long de la vie, devraient être encouragés.

2. Introduction

2.1. Le secteur européen de l'ingénierie est un secteur extrêmement vaste et diversifié, qui couvre les codes NACE 25, 26, 27, 28, 29.3, 32.11 et 33 à l'exception des codes 33.15 et 33.17. Il est traditionnellement représenté par la construction mécanique, l'électrotechnique et les machines, l'électronique, les articles en métal et le travail des métaux.

2.2. Au total, le secteur européen de l'ingénierie regroupe 130 000 entreprises environ, qui emploient plus de 10,3 millions de personnes hautement qualifiées et compétentes, pour une production annuelle de quelque 1 840 milliards d'euros représentant un tiers environ de toutes les exportations de l'Union.

2.3. Cette industrie, qui produit une multitude de produits finis et approvisionne les autres secteurs en composants, pièces détachées, outils, machines, installations, systèmes, technologies, etc., contribue de manière décisive au niveau technologique d'un grand nombre d'autres secteurs et détermine l'évolution de la société sur le plan de l'efficacité énergétique, de la santé, de la mobilité, des communications et de la sécurité.

2.4. De par ses dimensions considérables, le nombre élevé de personnes qu'il emploie et sa forte orientation vers l'exportation, le secteur européen de l'ingénierie joue un rôle fondamental dans la relance économique de l'Europe et dans l'objectif ambitieux défini dans la communication de la Commission intitulée «Une industrie européenne plus forte au service de la croissance et de la relance économique», qui consiste à inverser la tendance actuelle et à porter à plus de 20 % la part de la production industrielle dans le PIB d'ici 2020.

2.5. Les industries du secteur européen de l'ingénierie doivent être considérées et analysées dans le contexte du développement économique de l'Union européenne; elles constituent des maillons essentiels et à part entière de leurs chaînes de valeur respectives. De ce point de vue, elles souffrent globalement des mêmes problèmes que les autres maillons de leur chaîne (industrie de l'acier, secteur énergétique, etc.).

3. Les défis du secteur européen de l'ingénierie

3.1. Concurrence internationale

3.1.1. Les entreprises du secteur européen de l'ingénierie exportent une part considérable de leur production. Ces dernières années, les investissements n'ont pas atteint les niveaux enregistrés dans d'autres régions du monde. Il en résulte une dangereuse délocalisation de chaînes de valeur hors d'Europe, et les entreprises européennes du secteur sont confrontées à une concurrence croissante sur la scène mondiale.

3.1.2. L'Amérique du Nord a adopté une stratégie de réindustrialisation qui repose en particulier sur de faibles coûts de l'énergie et un moindre coût de main-d'œuvre au sein de l'ALENA. La Chine et plusieurs pays d'Asie du Sud-Est ont attiré des investissements considérables, notamment dans les secteurs de l'électrotechnique et de l'électronique et, plus récemment, des machines. S'appuyant sur des plans de développement soutenus par l'État, ces entreprises non seulement basent leur compétitivité sur des salaires inférieurs, mais produiront aussi prochainement des biens à plus forte valeur ajoutée. Le Japon renforce sa position concurrentielle grâce à la récente dévaluation du yen de quelque 30 %. Enfin, l'Afrique et le Moyen-Orient ont réussi ces dernières années à attirer des investissements dans l'industrie manufacturière.

3.1.3. L'objectif consistant à porter à 20 % la part de l'industrie dans le PIB nécessite la création d'au moins 400 000 nouveaux emplois par an. La seule manière de créer suffisamment d'emplois et de richesses pour préserver les normes sociales élevées en Europe et réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020 est d'attirer davantage d'investissements en Europe. Pour ce faire, l'Europe se doit d'être compétitive.

3.1.4. Il va de soi qu'un nombre aussi élevé (plus de 10 millions) d'emplois pour la plupart bien rémunérés ne peut être assuré si l'Europe se concentre exclusivement sur les segments supérieurs du marché de l'ingénierie. Si les entreprises spécialisées dans les hautes technologies contribuent de manière décisive à l'avance technologique et favorisent l'innovation à tous les niveaux de la chaîne de valeur, il est essentiel que l'Europe reste un lieu où sont fabriqués tous les types de biens et de produits de l'ingénierie, y compris dans les secteurs de faible et moyenne technologie. C'est non seulement un moyen de créer des emplois, mais également un élément décisif pour le réseau intégré de fournisseurs, qui est l'un des principaux atouts des producteurs européens: il permet un échange rapide de connaissances et une adoption rapide de la production et tire parti des groupements régionaux.

3.2. Défis technologiques

3.2.1. Le secteur de l'ingénierie, en particulier, est à l'avant-poste de la transition vers une économie verte et à faibles émissions de carbone grâce aux biens, aux systèmes et aux technologies que produisent ses entreprises. Le secteur avance à pas de géants vers la quatrième révolution industrielle ⁽²⁾, qui assurera le saut vers la personnalisation de masse, permettant à l'industrie de répondre aux défis de la société au moyen de solutions sur mesure.

3.2.2. L'Europe possède les connaissances scientifiques et les capacités de recherche nécessaires pour passer à une économie plus verte, mais la voie vers des produits innovants nécessite davantage. Elle possède un net avantage scientifique concernant de nombreuses technologies, mais les entreprises profitant de ces recherches se sont établies à l'étranger, ce qui signifie que l'Europe n'est pas suffisamment attractive en tant que site de production pour amener ces innovations sur le marché et que la fuite des connaissances vers les économies concurrentes devient une réelle menace.

4. Que peut faire l'Europe?

4.1. Aspects stratégiques

4.1.1. En évaluant les chances de l'Union européenne dans la mise en œuvre de la politique industrielle dont elle a réellement besoin, on constate de graves problèmes intrinsèques susceptibles d'entraver la transition requise. En premier lieu, l'Union européenne manque malheureusement de vision et de leadership, ce qui entraîne un nombre trop élevé d'initiatives incohérentes et une profonde incohérence du cadre réglementaire. En second lieu, la notion de développement durable, qui pourrait incarner une telle stratégie d'intégration, devrait accorder la même importance aux trois piliers (environnemental, social et économique).

4.1.2. La baisse de confiance actuelle des investisseurs ⁽³⁾ dans l'économie de l'Union européenne est alarmante; il est primordial de la regagner. La solution pourrait passer par la mise en œuvre effective de la stratégie Europe 2020 et par la stimulation et la motivation de l'environnement économique.

4.1.3. Les investissements et la croissance doivent être considérablement renforcés pour mettre un terme au déclin continu de l'industrie en Europe. L'objectif de 20 % et la création de nouveaux emplois resteront des vœux pieux si l'Europe ne développe pas une vision et un programme clairs en faveur de l'industrie. Ces derniers devraient déboucher sur une politique coordonnée qui mette clairement l'accent sur la compétitivité de l'industrie européenne, qui intègre les autres domaines politiques et qui rende l'Europe attractive pour la création d'entreprises.

4.1.4. Les entreprises du secteur de l'ingénierie souffrent d'un excès de réglementations, parfois inappropriées, et du fait qu'un grand nombre de lois nationales sont redondantes par rapport au droit européen. Les PME, en particulier, ne sont pas en mesure d'y faire face. La principale activité des entreprises du secteur devrait être de trouver des solutions techniques, et non de consacrer une part considérable de leurs ressources à la gestion des derniers règlements. La manière la plus directe de résoudre ce problème est de réduire la quantité de nouveaux actes législatifs.

4.1.5. Citons, à titre d'exemple de nouvelle réglementation inutile, l'habitude qui s'est installée de répondre par des amendements à la plupart des propositions de refonte de règlements et directives existants. Souvent, une meilleure application des règles existantes est plus à même de résoudre un problème que l'adoption de nouvelles dispositions. De nouvelles règles ne devraient donc être instaurées qu'en dernier recours.

4.1.6. Le législateur européen pousse parfois trop loin ses efforts de réglementation. Si ces démarches sont justifiées pour certaines réglementations techniques, elles pourraient être inappropriées dans d'autres domaines. Les dispositions relatives aux champs électromagnétiques sont ainsi trop difficiles à respecter pour les PME. La stratégie 2013-2020 de la Commission en matière de santé et de sécurité doit assurer un niveau approprié de protection sur le lieu de travail mais devrait dans le même temps être cohérente, concise et facile à mettre en œuvre.

⁽²⁾ La première (fin du XVIII^e siècle) reposait sur les systèmes de production mécaniques, la deuxième (début du XX^e siècle) sur la production de masse et la division du travail, la troisième (depuis le milieu des années 1970) sur l'automatisation, l'électronique et l'informatique, et la quatrième sur l'utilisation de l'internet dans les processus de production et la mise en réseau de ces processus.

⁽³⁾ Voir document Eurostat en annexe.

4.1.7. La législation européenne doit gagner en prévisibilité. Cela signifie, eu égard aux cycles d'investissement des entreprises, que les méthodologies ne devraient pas être modifiées une fois instaurées et que les objectifs devraient être renforcés de manière prévisible et dans une perspective à long terme. Un exemple de situation où l'approche de la Commission initialement holistique se perd est la directive sur l'écoconception. L'accent était mis à l'origine sur l'énergie, et la solide méthodologie utilisée (MEErP) devrait être maintenue. La fréquence des refontes est particulièrement problématique. Pour certains produits, la législation est modifiée tous les cinq ans environ, ce qui est particulièrement dévastateur pour le secteur de l'ingénierie, où les investissements sont réalisés dans une perspective de 10 à 30 ans.

4.1.8. Malheureusement, les analyses d'impact de la Commission ne tiennent pas suffisamment compte des coûts des nouvelles réglementations pour les entreprises, et notamment pour les PME. Le principal coût des nouvelles réglementations à ne pas être pris en considération est celui des investissements et des nouvelles entreprises qui délaissent l'Union européenne au profit de pays tiers.

4.1.9. De la même manière, les règles applicables aux marchés publics devraient être faciles à comprendre. Sans cela, les PME ne sont plus en mesure de soumettre des offres, la concurrence diminue, les décisions durant la procédure d'adjudication sont plus difficiles à vérifier et les marchés publics deviennent plus sensibles à la fraude. Il convient donc de mettre l'accent sur la simplification et la transparence.

4.1.10. Les coûts de l'énergie en Europe sont nettement plus élevés que dans les économies concurrentes. La mesure la plus urgente à prendre pour rendre l'énergie plus abordable est d'instaurer un véritable marché européen de l'énergie. Il importe également de s'abstenir d'introduire des dispositions qui entraîneraient de nouvelles hausses de prix. La décarbonisation doit être économiquement accessible, être neutre sur le plan des technologies et s'appuyer sur les lois du marché.

4.2. *Marché intérieur et surveillance du marché*

4.2.1. La protection contre les produits non conformes dangereux et la contrefaçon est indispensable pour garantir une concurrence équitable. Actuellement, moins de 1 % de toutes les importations de produits manufacturés transitant par les grands ports européens sont soumises à leur arrivée à un contrôle de conformité par rapport aux dispositions de l'Union européenne, et de nombreux produits dangereux ou contrefaits, notamment électriques, intègrent le marché intérieur.

4.2.2. Les organismes de contrôle et de surveillance des différents États membres de l'Union européenne varient considérablement les uns par rapport aux autres. Dans certains États membres, le système prévoit un mécanisme pour l'indispensable protection des entreprises; dans d'autres, ces instances sont rares, incomplètes ou insuffisantes ou la législation est appliquée différemment. L'Union européenne devrait améliorer et renforcer la coordination entre ces organismes en vue de parvenir à un système européen approprié et uniforme.

4.3. *Normes*

4.3.1. La normalisation en Europe est devenue un élément clé du succès du marché unique. La normalisation contribue à rendre les produits échangeables et donc commercialisables aux quatre coins du monde et tout au long de longues chaînes de valeur. Depuis quelques années, cependant, de nombreuses PME se plaignent de la quantité de mandats de normalisation émis par la Commission et du fait que la normalisation ne porte plus uniquement sur des exigences purement techniques. Les PME devraient être incitées à participer au processus de normalisation, et leurs efforts en ce sens devraient être soutenus.

4.3.2. Les PME étant de plus en plus intégrées aux chaînes de valeur, elles devraient pouvoir contribuer de manière appropriée à l'élaboration des normes. Des mesures concrètes doivent être prises pour instaurer une égalité entre les différents acteurs en soutenant davantage, au niveau national, la participation des PME dont les ressources financières sont plus limitées.

4.4. *Technologie et recherche*

4.4.1. Les entreprises du secteur de l'ingénierie sont des acteurs essentiels à la pointe de l'innovation lorsqu'il s'agit de produire les équipements nécessaires pour mener à bien la révolution verte. L'efficacité énergétique, la réduction des émissions de CO₂ et le respect de l'environnement influencent positivement le développement durable du secteur. En plus de créer de nouveaux produits, les innovations des entreprises du secteur débouchent souvent sur de nouveaux modes de production et sur des biens et des systèmes encore plus écologiques, à la fois plus productifs et accessibles aux consommateurs.

4.4.2. L'Europe a atteint un niveau élevé sur le plan de la recherche et de ses résultats. Plus de 250 000 demandes de brevet y ont été déposées en 2012. Le chemin qui mène de la recherche aux produits innovants nécessite cependant davantage que des connaissances et des compétences en matière de recherche. Si l'Europe a détenu pendant longtemps un net avantage scientifique concernant de nombreuses technologies, les entreprises ayant bénéficié de ces recherches ont souvent fini par s'établir hors d'Europe. Une telle faiblesse dans l'exploitation industrielle des connaissances existantes en Europe ne peut être surmontée qu'en associant précocement les entreprises aux programmes de recherche et en mettant en place un cadre approprié leur permettant d'exploiter en temps opportun les connaissances acquises. Les nouvelles structures associant les entreprises et les acteurs de la recherche — groupements, parcs technologiques, centres d'échanges technologiques — devraient être soutenues au moyen de fonds publics.

4.4.3. Pour améliorer l'adoption par les entreprises des nouvelles découvertes scientifiques, le financement de la recherche et de l'innovation devrait être davantage centré sur les besoins des entreprises et prendre la forme d'un partenariat public-privé, à l'image du programme «Usines du futur». Pour promouvoir la participation des entreprises, et notamment des PME, les consignes et les règles de participation et d'approbation des projets devraient être simplifiées. Des mesures devraient être prises pour promouvoir la création d'usines modernes qui s'inscrivent dans la quatrième révolution industrielle.

4.5. *Instruments relatifs au marché du travail*

4.5.1. Le nombre d'emplois que représente ce secteur témoigne à lui seul de son rôle essentiel dans la lutte contre le chômage, qui atteint aujourd'hui des niveaux élevés au sein de l'Union européenne, et de son potentiel considérable en matière de création d'emplois, pour peu que l'Europe puisse générer les investissements nécessaires à la prochaine reprise économique. La création de tels emplois permettrait de réduire le chômage des jeunes, qui atteint des niveaux inacceptables. Les initiatives actuelles de l'Union en faveur d'une «garantie pour la jeunesse» semblent pertinentes dans le contexte de crise actuelle. À long terme, cependant, seules des entreprises saines investissant sur place garantiront des emplois durables.

4.5.2. De nombreux secteurs manufacturiers sont confrontés à une pénurie de jeunes professionnels. Les systèmes d'enseignement et de formation professionnelle devraient être axés bien davantage sur les besoins actuels et futurs des entreprises. Des mesures doivent être prises par les pouvoirs publics et l'industrie elle-même afin d'attirer les jeunes dans ce secteur tout en améliorant l'image de ce dernier. Il y a lieu en particulier de remédier à la pénurie de professionnels que connaissent certaines régions d'Europe dans les domaines des sciences, des technologies, de l'ingénierie et des mathématiques, par exemple en favorisant la mobilité de ces professionnels dans toute l'Europe.

4.5.3. Les jeunes femmes restent trop peu nombreuses à envisager une carrière dans l'ingénierie. Dans de nombreux pays d'Europe, le secteur a déjà organisé des campagnes incitant les jeunes femmes à suivre un stage d'apprentissage dans l'ingénierie, et le Fonds social européen a soutenu des projets visant à réduire les réticences psychologiques des femmes à l'encontre d'une carrière dans le secteur. Il convient cependant d'aller plus loin. La technique et l'ingénierie devraient être enseignées dans les écoles de manière plus attrayante.

4.5.4. L'un des atouts décisifs ayant permis à de nombreuses entreprises européennes de faire face à la crise actuelle est l'excellence de leur main-d'œuvre. Grâce au système d'apprentissage, leur personnel a une connaissance approfondie de la base théorique et du processus de production concret. Il est capable d'intégrer rapidement les innovations à différentes étapes de la chaîne de valeur. La politique européenne de l'emploi devrait encourager les pays à adopter de tels systèmes d'apprentissage au niveau des entreprises. Il y a lieu de promouvoir les coopérations entre entreprises, écoles et universités, l'organisation de «bourses au premier emploi» et les stages en entreprise.

4.5.5. Les associations sectorielles et les syndicats peuvent s'employer, avec le soutien des pouvoirs publics, à évaluer l'état de l'enseignement dans leur secteur et à améliorer les filières d'apprentissage susceptibles de combler une lacune sur le plan des qualifications professionnelles, dans un secteur qui fournit des machines et des services techniques de plus en plus complexes nécessitant de nouvelles compétences.

4.5.6. L'apprentissage tout au long de la vie devrait être un devoir commun aux employeurs et aux employés. Les travailleurs qui perdent leur emploi doivent avoir suffisamment de possibilités d'actualiser rapidement leurs compétences. Les politiques actives relatives au marché du travail devraient être intensifiées et l'échange des bonnes pratiques, à l'instar de celles cofinancées par le FSE et le FEDER, devrait être accéléré.

4.5.7. Les secteurs industriels ne cessent d'évoluer. Des emplois et des produits sont créés en permanence, tandis que d'autres disparaissent. Les restructurations indispensables doivent être organisées de manière anticipative. Tous les partenaires sociaux — syndicats et employeurs —, les pouvoirs publics et les institutions de l'Union européenne doivent être invités à dialoguer afin de développer une approche plus flexible et plus positive à l'égard du changement dans l'industrie. Les licenciements doivent être évités en priorité afin de conserver une main-d'œuvre compétente et qualifiée dans les entreprises. Les pertes d'emplois inévitables devraient être organisées et amorties d'une manière socialement acceptable. Certains pays d'Europe centrale et orientale ont fourni des exemples d'une modernisation de l'économie ayant permis de rendre celle-ci plus productive et plus propre tout en créant des emplois nouveaux et bien rémunérés.

4.5.8. Les pouvoirs publics, les associations sectorielles et les syndicats doivent trouver des solutions pour s'adapter aux fluctuations cycliques de l'activité économique. Un déploiement rapide et efficace de personnel qualifié est fondamental pour que les entreprises de production européennes puissent faire face aux pressions croissantes de la concurrence mondiale. La législation relative à l'emploi doit accepter les accords sur le travail, tant internes qu'externes, qui tiennent compte du besoin d'efficacité dans le processus de production ainsi que des questions de santé et de sécurité et de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Les instruments de l'indispensable flexibilisation ne doivent pas être utilisés pour abaisser les normes sociales existantes en Europe.

4.5.9. Les partenaires sociaux nationaux ont une grande responsabilité dans les négociations collectives. Préserver sa compétitivité avec les coûts de main-d'œuvre actuels est un exercice difficile. Le pouvoir d'achat des salariés doit être maintenu. L'amélioration de la compétitivité des entreprises européennes ne doit pas être obtenue par la baisse des salaires. Pour préserver et améliorer l'emploi, l'effort doit porter sur la compétitivité hors prix autant que sur la maîtrise des coûts de production. Les gains de productivité devraient donner lieu à un partage entre l'augmentation des salaires, l'investissement et la rémunération des actionnaires.

4.6. *Internationalisation des PME*

4.6.1. Ces dernières années, la Commission a reconnu qu'aider les PME à exporter était essentiel pour renforcer l'économie. Pour de nombreuses PME, la première étape consiste à exporter vers un autre État membre de l'Union. C'est pourquoi la concurrence du marché intérieur est si importante, car les expériences engrangées sur ce marché peuvent inciter les entreprises à exporter vers d'autres régions du monde. Étant donné qu'il est difficile pour les PME d'exporter hors d'Europe, il importe qu'elles ne soient pas livrées à elles-mêmes sur ces marchés. L'accès des PME aux instruments de financement de l'exportation devrait en outre être amélioré.

4.7. *Politique énergétique et investissements futurs*

4.7.1. Même si les finances publiques restent sous pression, les investissements nécessaires dans les infrastructures énergétiques ne devraient pas être retardés, car une telle démarche nuirait à la compétitivité de l'Europe.

4.7.2. La plupart des investissements en faveur de l'efficacité énergétique et de l'utilisation efficace des ressources ne sont réalisés aujourd'hui que si le seuil de rentabilité est atteint en moins de trois ans. Nombre de bénéfices potentiels restent donc inexploités. De nombreux investissements privés ne sont pas réalisés en dépit de leur utilité car leur seuil de rentabilité est généralement de trois à cinq ans. Ce dilemme pourrait être surmonté si les futurs retours sur investissement généraient des flux de trésorerie dès le moment où l'investissement doit être réalisé. La BEI ou les organismes de financement nationaux pourraient dès lors mettre sur pied des systèmes de financement qui fourniraient aux entreprises et aux ménages les crédits nécessaires à de tels investissements en échange des bénéfices générés par les économies réalisées, jusqu'au remboursement du crédit. Ce modèle rendrait possible de tels investissements sans devoir recourir à des subventions publiques.

4.8. *Accès aux matières premières*

4.8.1. Dans le contexte actuel, caractérisé par les prix élevés des matières premières, les entreprises de production européennes ont bénéficié des efforts réalisés précédemment en vue d'améliorer le recyclage des déchets. La majeure partie des métaux, qui sont à la base de la plupart des produits, est aujourd'hui recyclée. L'accès aux matières premières devant être importées n'en reste pas moins crucial pour la compétitivité des entreprises du secteur de l'ingénierie. L'Union européenne doit donc faire en sorte que le commerce des matières premières, et notamment des terres rares, ne soit pas entravé par des restrictions contraires aux règles de l'OMC. À cet égard, il convient de veiller à ce que les normes éthiques, sociales et écologiques soient respectées.

4.9. *Exploiter le potentiel des nouveaux États membres de l'Union européenne et des États en voie d'adhésion*

4.9.1. Les entreprises européennes devraient explorer et exploiter bien plus efficacement le potentiel offert par les nouveaux États membres de l'Union européenne. Une telle approche pourrait transformer les problèmes liés aux trop grandes disparités économiques entre les régions européennes en un atout pour l'Europe.

4.9.2. Le CESE invite instamment la Commission européenne à surveiller l'évolution du commerce international des matières premières critiques. Le CESE recommande d'élaborer plusieurs scénarios plausibles, y compris le scénario le plus défavorable, afin de décrire les menaces et les solutions éventuelles. Il conviendrait de renforcer la coopération avec d'autres pays qui se trouvent dans une situation semblable (États-Unis, Japon, Corée du Sud).

Bruxelles, le 11 décembre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur «Le secteur européen de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires: une industrie résistante, compétitive au niveau mondial et adhérent aux politiques de l'UE en faveur d'une croissance durable» (avis d'initiative)

(2014/C 170/06)

Rapporteur: **M. Marian KRZAKLEWSKI**

Corapporteur: **M. Enrique CALVET CHAMBÓN**

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

«Le secteur européen de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires: une industrie résistante, compétitive au niveau mondial et adhérent aux politiques de l'UE pour une croissance durable».

La commission consultative des mutations industrielles (CCMI), chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 novembre 2013 (rapporteur: M. Marian KRZAKLEWSKI; corapporteur: M. Enrique CALVET CHAMBÓN).

Lors de sa 494^e session plénière des 10 et 11 décembre 2013 (séance du 10 décembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 163 voix pour, 3 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires revêt une dimension stratégique pour l'Europe et son développement durable, car il joue un rôle crucial dans des domaines tels que la protection de l'environnement, les transports, la sécurité et l'optimisation énergétique.

1.2 Le CESE estime que compte tenu de son savoir-faire avancé du point de vue technique, le réseau actuel de chantiers d'entretien, de réparation et de transformation de navires dans l'UE est bien armé et capable de satisfaire une demande accrue en matière de développement durable, de technologies, d'innovation, de compétences professionnelles et d'équipement desdits chantiers.

1.3 Le Comité est d'avis qu'en dépit d'un contexte économique difficile, des possibilités prometteuses s'offrent à ce secteur du fait de l'expansion de la flotte mondiale et de la part croissante qu'y occupent les navires anciens et, tout particulièrement, de la demande accrue dans le domaine de la transformation et de la modernisation en rapport avec des exigences environnementales, énergétiques et climatiques. À très court terme, ces possibilités seront liées à une augmentation de la demande pour des bâtiments efficaces sur le plan énergétique, pour l'exploitation et le développement d'équipements d'énergie éolienne en haute mer et pour l'extraction de matières premières en mer.

1.4 À moyen et plus long terme, le secteur peut également bénéficier de la perspective supplémentaire que représentent l'ouverture des voies maritimes dans la mer Arctique et l'extraction minière en eaux profondes.

1.5 Le Comité affirme que malgré ces possibilités prometteuses et du fait de la persistance de la crise, les propriétaires de navires et les chantiers d'entretien, de réparation et de transformation restent confrontés à des goulets d'étranglement financiers, qui résultent, par exemple, de difficultés d'accès au crédit, ou, en d'autres termes, qu'ils sont aux prises avec des conditions où les entreprises éprouvent des difficultés à exercer leurs activités. Un autre défi consiste à préserver une masse critique suffisante dans ce secteur.

1.6 Pour remédier à cette situation, le sous-secteur que constituent l'activité d'entretien, de réparation et de transformation de navires doit collaborer étroitement avec la chaîne de valeur maritime, de manière à renforcer sa position et à obtenir des aides de l'UE, de ses États membres et des régions, face à la concurrence de plus en plus forte des pays tiers.

1.6.1 Le Comité considère qu'il serait utile et nécessaire de mettre en œuvre en faveur de ce secteur des mesures telles que celles énumérées ci-après:

- procéder à un élargissement et un accroissement du rôle de la Banque européenne d'investissement (BEI) vis-à-vis de cette branche d'activité, qu'il serait possible de réaliser en lui octroyant des missions de soutien de la politique industrielle européenne; ce point concerne également les PME du secteur, pour lesquelles la BEI et le Fonds européen d'investissement (FEI) disposent d'importantes possibilités d'intervention, en tant qu'intermédiaires;

- organiser des ateliers avec la participation de la BEI, de la Commission européenne et des acteurs du secteur, en l'occurrence ceux que propose le programme LeaderSHIP 2020, et mener une analyse des possibilités de financement offertes par la BEI;
- recourir éventuellement à l'initiative relative aux emprunts obligataires liés à des projets au titre de la stratégie Europe 2020 dans les domaines concernant les transports et l'énergie; orienter les fonds régionaux, dont ceux concernant la «spécialisation intelligente», vers le secteur maritime; obtenir que la Commission prenne, impérativement avant la fin 2013, une décision qui étende la durée de validité de l'«encadrement» relatif aux aides d'État autorisées en faveur du secteur de la construction navale jusqu'à ce que soient élaborées et qu'entrent en vigueur de nouvelles dispositions concernant tout à la fois le cadre général en matière de recherche, de développement et d'innovation, d'une part, et les aides régionales, d'autre part, ces deux éléments conjugués devant à l'avenir jouer le rôle tenu par le cadre réglementaire actuel; il convient de prendre les mesures nécessaires afin qu'au moment où ledit encadrement viendra à expiration et sera remplacé par de nouvelles dispositions, on n'aboutisse pas à créer de nouveaux «goulets d'étranglement» financiers; par ailleurs, tous les efforts doivent être déployés afin de compenser les pertes économiques que le secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires pourrait subir du fait de ces évolutions;
- dans le cadre des fonds de l'Union pour la recherche, le développement et l'innovation relevant de l'initiative «Horizon 2020», laquelle a vocation à poursuivre la plate-forme technologique Waterborn, accorder la priorité aux projets orientés vers le domaine maritime qui recèlent des éléments de démonstration et présentent un potentiel d'innovation, en concomitance avec des partenariats public-privé en faveur de la recherche.

1.7 Le CESE affirme que même si les travailleurs du secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires dans l'UE possèdent des qualifications suffisantes, il convient de les évaluer et de les mettre à jour de manière permanente et il estime que les actions afférentes doivent bénéficier d'un soutien prioritaire, par exemple dans le cadre de l'initiative LeaderSHIP 2020. Dans ce secteur, il existe également un réel danger de perdre la masse critique nécessaire, en raison du vieillissement de la main-d'œuvre qualifiée qui y travaille.

1.8 De l'avis du CESE, les mesures visant à attirer vers ce secteur une main-d'œuvre supplémentaire et de jeunes travailleurs doivent être au centre de toutes les attentions et s'articuler avec les actions visant à en améliorer l'image. Il importe d'assortir ce dispositif d'un soutien financier en faveur des établissements scolaires et des grandes écoles proposant une spécialisation correspondant au profil du secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires.

1.9 Le Comité considère qu'avec les partenaires sociaux et les autres acteurs concernés, la Commission doit, par exemple dans le cadre de la conception du conseil sectoriel pour les compétences concernées, élaborer un plan d'adaptation permanente des qualifications aux nouvelles missions du secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires, notamment celles qui concernent les installations de haute mer (plates-formes, éoliennes, etc.), les sites de débarquement, les nouvelles unités techniques flottantes, les équipements et les navires pour le stockage de gaz naturel liquéfié, pour ne citer que quelques exemples. Une telle adaptation requiert d'effectuer un suivi des compétences, de développer en permanence des formations et de promouvoir la mobilité à l'intérieur de l'Europe.

1.10 Toute une série de règles et de prescriptions, relatives à la protection de l'environnement, à la sécurité, aux ports, aux transports, au montage ou au recyclage, ont une incidence fondamentale sur le fonctionnement du secteur et sur la demande pour ses services. C'est pourquoi le CESE considère que le secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires et celui de la construction navale doivent consulter ensemble, de manière fréquente et systématique, l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) en vue de parvenir à rendre les navires plus écologiques et sûrs et à les contrôler efficacement.

1.11 De l'avis du CESE, on ne doit pas considérer que l'ensemble des nouvelles règles et exigences relatives aux technologies de pointe représentent une menace ou un problème pour cette branche d'activité secteur mais qu'elles lui offrent des ouvertures. Sur ce point, afin de parvenir à des résultats plus efficaces, il convient d'instaurer une coopération plus étroite entre le secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires, celui de la construction navale, ainsi que la sidérurgie. Le Comité demande à la direction générale Mobilité et transports d'accorder son attention au secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires dans le cadre de ses travaux de politique stratégique, notamment ceux qui portent sur le transport maritime à courte distance.

Le Comité considère que, suivant les prévisions à moyen terme, portant sur trois ans, qui font état de gros besoins en matière d'activités de recyclage des navires réalisées en Europe, le secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires dispose de l'équipement nécessaire pour réaliser de tels projets. Il possède également le capital humain permettant de satisfaire aux exigences qui s'imposent pour recycler les navires d'une manière qui soit respectueuse des hommes et de l'environnement. En même temps, le secteur prend bien en considération qu'il s'agit là d'une activité d'un type nouveau et différent des autres, auquel s'attachent des aspects qui sont sensibles et exigent une approche soignée. Le Comité estime que les activités de recyclage de navires revêtiront une importance de plus en plus stratégique pour l'industrie européenne.

1.12 De l'avis du Comité, les missions essentielles à court terme qui nécessitent un soutien public pour financer les transformations réalisées dans le secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires dans l'UE, sont l'installation de laveurs et de systèmes d'épuration des eaux de ballast, qui peut concerner jusqu'à 65 000 navires dans le monde d'après le registre de la Lloyd, et les transformations en rapport avec l'efficacité énergétique, notamment l'installation de moteurs alimentés par du gaz naturel liquéfié et le montage d'équipements de soutage en mer du gaz naturel liquéfié, de systèmes de récupération de chaleur ou encore de dispositifs de modernisation pour une navigation à vitesse réduite, pour ne retenir que ces exemples.

1.13 Le Comité est convaincu que l'industrie de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires est d'une importance capitale pour la flotte européenne de marine de guerre de chacun des États membres et qu'il convient d'intégrer cette question dans d'autres avis du CESE portant sur le secteur de l'armement.

1.14 Le CESE estime que l'application concrète des règles de l'OMI, en particulier celle de la convention pour la gestion des eaux de ballast, revêt une portée cruciale pour le secteur. Ce texte doit être mis en œuvre de manière adéquate et efficace et il est nécessaire de définir clairement les effets qui en sont attendus.

2. Introduction

L'industrie européenne de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires

2.1 La construction navale rassemble toutes les entreprises actives dans la construction, l'entretien, la transformation et la réparation de tous types de navires, ainsi que d'autres structures maritimes s'y rapportant. Le secteur considéré ici, celui des chantiers navals chargés de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires, est désigné en anglais par l'abréviation «SMRC». Il inclut également les visites de classification des navires. Dans l'UE, ces industries de construction navale opèrent dans seize pays et emploient environ 50 à 55 000 travailleurs (moyenne de la période 2007-2011).

2.2 Ce secteur constitue un segment spécifique de l'industrie navale. Son importance croît parallèlement à l'augmentation de la flotte mondiale et à l'essor du transport maritime (et de la navigation intérieure) mais aussi au développement des technologies navales et au renforcement des exigences en matière de transport par eau dans le contexte du développement durable.

2.3 L'UE détient actuellement une position solide dans ce secteur. Sa part dans le marché mondial s'élève à l'heure actuelle à 35 % environ, chiffre qui prouve que cette branche d'activité est stratégique pour l'Europe. Il y a lieu de maintenir cette place et même de la renforcer, afin d'assurer un degré élevé de sécurité pour le transport maritime et des normes strictes en matière d'environnement et d'efficacité énergétique.

Principales caractéristiques du secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires

2.4 Le secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires se distingue à de nombreux égards de l'industrie de la construction navale. Il est possible d'y distinguer plusieurs sous-secteurs suivants, à savoir la réparation des navires, leur entretien et, enfin, leur modernisation et leur transformation.

2.5 L'entretien et la réparation constituent en règle générale des activités de courte durée. La plupart du temps, le navire entre en cale sèche et y reste pour un laps de temps d'environ 10 à 12 jours en moyenne.

2.6 Il est relativement simple de planifier les activités de réparation et les chantiers navals peuvent influencer sur la décision des propriétaires de navires d'opter pour telle ou telle installation. Les réparations imprévues, auxquelles il est procédé en raison d'une panne affectant les systèmes, la mécanique ou la structure d'un vaisseau doivent quant à elles être réalisées par le chantier naval le plus proche. En pareille occurrence, il est difficile de peser sur la décision que prend l'armateur.

2.7 Selon un rapport de l'OCDE de 2008⁽¹⁾, le choix d'un chantier de réparation navale approprié est devenu extrêmement important pour les propriétaires de navires, qui doivent bien souvent arbitrer entre opter pour une installation à faibles coûts, financièrement intéressante, et la nécessité de s'entourer de garanties concernant la fiabilité et le niveau avancé de développement technique de l'entreprise retenue. Les facteurs de décision les plus importants qui interviennent pour déterminer le lieu où sera réparé un navire sont généralement les prix, la durée des réparations, dont le coût du déroutement, et, dans une moindre mesure, le type de technologie.

(¹) Voir: «Interactions entre les industries de la réparation et de la transformation de navires et l'industrie de la construction navale», OCDE, C/WP6(2008)6c.

2.8 Dans différentes régions du monde, un couplage s'opère entre les activités de construction et de réparation navales, le but étant de tirer parti d'économies d'échelle, tandis que les États qui figurent dans le peloton de tête de la construction navale séparent généralement les activités des chantiers de construction et de ceux d'entretien, de réparation et de transformation afin d'accroître la concentration de la main-d'œuvre et la rentabilité de la production.

Dans certains pays de l'UE — c'est le cas, par exemple, de la Pologne, de l'Allemagne ou des Pays-Bas –, ainsi qu'en Inde, les activités des chantiers de construction navale et de ceux d'entretien, de réparation et de transformation des navires sont regroupées fonctionnellement et en ce qui concerne les entreprises qui les effectuent. Dans ces pays, ce modèle s'avère fonctionner efficacement, car tout en tirant parti des départements et des équipements ou autres unités organisationnelles⁽²⁾ qui sont communs à ces deux types de chantier, il peut par ailleurs profiter d'un éventail plus diversifié de produits et de commandes et réduire ainsi autant que faire se peut les risques qui résultent d'une phase de ralentissement économique.

2.9 Caractéristiques sectorielles du marché de l'entretien, de la réparation et de la transformation des navires

2.10 Lorsqu'elles décrivent le développement du secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires au cours de ces dernières années, les publications spécialisées évoquent souvent son «éternelle jeunesse». La forte expansion de la flotte mondiale, qui est passée de 660 millions de tonnes de port en lourd (tpl) en 1990 à 1 468 millions en 2011, constitue une source d'élargissement durable des perspectives de ce secteur industriel. On a estimé que son chiffre d'affaires annuel mondial se situait aux alentours de 12 milliards de dollars à la fin de 2010⁽³⁾.

2.11 Le chiffre d'affaires du secteur européen de la réparation s'élevait quant à lui à 3,16 milliards d'euros en 2010, après avoir atteint un montant record d'environ 4 milliards d'euros en 2008. L'annexe 1 présente ce chiffre d'affaires des chantiers de réparation navale dans différents États européens sur la période de 2006 à 2010.

2.12 Avant la crise, le secteur européen de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires était en bonne santé. À partir de 2010, les armateurs, se sont efforcés de réduire leurs coûts et ont dès lors taillé dans leurs dépenses ou différé leurs commandes. Au cours du second semestre 2010, ils sont parvenus à compenser leurs pertes, comme en témoigne un temps d'attente pour les réparations qui a recommencé à s'allonger, passant d'une à trois semaines.

2.13 Les chantiers de réparation, d'entretien et de réparation de navires sont implantés partout dans le monde. Bien que ceux d'Asie effectuent des réparations de navires à moindre prix, en raison du faible coût de la main-d'œuvre, de nombreux armateurs privilégient ceux qui, bien que pratiquant des tarifs plus élevés, sont à même de leur offrir des délais d'attente plus courts, qui permettent par ailleurs d'éviter un déroutement, ainsi qu'une expertise plus sophistiquée.

La transformation et la modernisation dans les chantiers d'entretien, de réparation et de transformation de navires

2.14 À certains égards, le processus de transformation et de modernisation de navires ressemble davantage à celui de la construction navale qu'aux activités d'entretien et de réparation. Transformer un navire dure en général plus longtemps qu'une réparation normale. Les activités constitutives d'une transformation peuvent être considérées comme un processus de production.

2.15 Sea Europe⁽⁴⁾ estime qu'en ce qui concerne les délais, la transformation de navires se rapproche davantage des activités des chantiers de construction, même si elle requiert une approche toute différente, qui fasse droit à la flexibilité nécessaire pour permettre de procéder à des modifications dans les plans de charge en fonction des exigences du client et des caractéristiques spécifiques du navire destiné à être transformé.

2.16 Juste avant la crise, les chantiers qui réalisent ces transformations bénéficiaient d'un marché très porteur. En 2009, les commandes ont commencé à chuter et on s'attendait à cette baisse atteigne son paroxysme début 2010. À cette époque, la plupart des carnets de commandes pour des transformations étaient vides. La situation s'est quelque peu améliorée au cours du second semestre 2010; toutefois, de nombreux armateurs ne passent que des commandes limitées dans ce domaine, en raison des épreuves financières qu'ils affrontent.

2.17 Depuis peu, la réparation, la transformation et la modernisation de navires auxiliaires de haute mer et d'installations flottantes, notamment des plates-formes de forage, jouent un rôle de plus en plus important. Eu égard aux coûts élevés des nouveaux navires de ce type, comme des installations flottantes de haute mer, ainsi qu'aux longs délais requis pour leur livraison, qui peuvent atteindre quatre ans, des armateurs optent pour une reconversion d'unités de haute mer et d'installations flottantes qui existent déjà. En Europe, on note toutefois une forte tentation à recourir dans ce cas de figure à des chantiers navals implantés hors de son territoire, qui offrent des coûts inférieurs pour réaliser ces transformations.

⁽²⁾ Voir l'annexe 1.

⁽³⁾ Voir le rapport annuel 2010-2011 du Comité des associations européennes de constructeurs de navires (CESA).

⁽⁴⁾ En 2012 le Comité des associations européennes de constructeurs de navires (CESA) et le Conseil des producteurs d'équipement naval (EMEC) ont fusionné pour former une association d'armateurs et de producteurs d'équipement, l'Association européenne des navires et des équipements navals, sous l'appellation de «Sea Europe».

3. Analyse de la compétitivité du secteur européen de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires

3.1 Grâce au programme de recherche ECO-REFITEC⁽⁵⁾, mené au titre du septième programme-cadre de recherche, des études et une analyse de compétitivité ont été récemment consacrées au secteur européen de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires. L'annexe 2 présente les résultats de ces recherches.

4. La législation européenne et internationale influant sur le secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires (sources⁽⁶⁾,⁽⁷⁾,⁽⁸⁾)

4.1 Au plan international, les discussions qui portent, comme celles menées sous les auspices de l'OMC, sur des accords multilatéraux en matière de compétitivité susceptibles d'influer sur le secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires ne se sont pas concrétisées jusqu'à présent et les chances de parvenir à en conclure à brève échéance sont plutôt faibles.

4.2 Sur le plan bilatéral, l'UE a négocié avec les États-Unis le Canada, le Japon et la Corée du Sud un accord commercial qui exerce une influence directe sur les questions de compétitivité mais ses retombées sur le secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires sont assez négligeables.

À l'échelon européen, la législation de l'UE comporte un «encadrement des aides d'État à la construction navale». À ce titre, la Commission peut permettre que des crédits pour l'innovation ou des subventions régionales soient octroyées aux chantiers navals et que, dans le cas de crédits à l'exportation, une aide soit allouée aux armateurs. En ce qui concerne le secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires, ledit encadrement autorise des subventions à la réparation et à la transformation de navires dans le cas d'aides régionales et d'aides à l'innovation et, pour ce qui est des crédits à l'exportation, n'admet que les subventions à la transformation de navires.

4.2.1 L'encadrement actuel est applicable pendant deux ans à dater du 1^{er} janvier 2012. La Commission annonce qu'à l'expiration de cette période, il sera possible d'intégrer l'encadrement relatif aux chantiers navals à la prochaine version des lignes directrices de l'Union concernant les aides d'État aux activités de recherche et d'innovation, ainsi qu'aux aides régionales, étant donné que l'encadrement général de l'Union et le cadre plus spécifique concernant la construction navale font actuellement tous deux l'objet d'une révision.

4.3 Réglementations en vigueur, ratifiées par les membres de l'Organisation maritime internationale, offrant de nouvelles possibilités au secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires

4.4 La convention pour la gestion des eaux de ballast

4.4.1 La convention pour la gestion des eaux de ballast règle la question des transferts d'espèces marines envahissantes entre zones maritimes différentes qui résultent des rejets d'eaux de ballast transportées par les navires. Il est prévu qu'elle entre en vigueur au début de l'année 2014.

4.4.2 Cette convention exercera une très grande influence sur le secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires, car elle requerra de moderniser ou de transformer un grand nombre de bâtiments, cette opération pouvant concerner jusqu'à 65 000 unités dans le monde d'après le registre de la Lloyd.

4.4.3 Pour les chantiers de ce secteur, cette convention est susceptible d'avoir d'autres conséquences, au premier rang desquelles figurent les risques qui découlent du recours à de nouveaux produits chimiques et de leur stockage, ainsi que des exigences juridiques accrues du fait de leur utilisation.

4.5 La convention MARPOL (annexe VI) — Prévention de la pollution de l'air par les navires

4.5.1 Cette convention, qui est entrée en vigueur en 2013, vise à réduire les émissions de polluants atmosphériques rejetés par des navires, notamment celles d'oxydes de soufre (SO_x) et d'oxydes d'azote (NO_x).

⁽⁵⁾ Projet «Eco innovative refitting technologies and processes for shipbuilding industry promoted by European Repair Shipyards» («Technologies et processus novateurs de réaménagement écologique pour l'industrie de la construction navale, promus par les chantiers navals européens de réparation»), cofinancé par la Commission européenne dans le cadre du septième plan-cadre 2007-2013.

⁽⁶⁾ Voir l'annexe 5.

⁽⁷⁾ Voir l'annexe 3.

⁽⁸⁾ Voir l'annexe 1.

4.5.2 Afin d'éviter que des restrictions ne soient imposées inutilement aux industries maritimes, l'annexe VI de ladite convention prévoit la possibilité que cette réduction des émissions puisse s'effectuer par le recours à des carburants de substitution, ou encore par l'adoption de technologies d'épuration des gaz.

4.5.3 Cette convention ouvre des possibilités pour les chantiers d'entretien, de réparation et de transformation de navires, car il sera nécessaire d'équiper les navires dont se compose la flotte actuelle de technologies qui limitent les émissions. Parmi les risques qui peuvent se poser pour les chantiers procédant au montage d'équipements écologiques figurent la dépendance accrue vis-à-vis des fournisseurs d'équipements et la nécessité qui s'imposera à eux de procéder à certains investissements dans leurs installations.

4.6 La convention sur le recyclage des navires

4.6.1 Cette convention vise à assurer des conditions qui maintiennent à un niveau acceptable les risques que les opérations de recyclage de navires induisent pour l'environnement, la santé et la sécurité.

4.6.2 En vertu des prescriptions de ladite convention, les propriétaires de navires doivent être pleinement informés de tous les matériaux utilisés au cours de l'entretien, des réparations et des transformations qui sont effectués sur leurs bâtiments et s'assurer que des matériaux indésirables ne seront jamais utilisés dans les chantiers navals. Ces dispositions pourraient offrir aux chantiers européens justifiant d'un savoir-faire de haut niveau des possibilités supplémentaires d'obtenir de nouvelles commandes de prestations spécialisées.

4.7 Le recyclage des navires constituera une activité de plus en plus stratégique, ayant pour but de garantir et d'assurer, par exemple, l'approvisionnement des secteurs manufacturiers de l'UE en ferraille et autres matières premières, comme l'acier, l'aluminium ou le cuivre, afin de réduire leur empreinte environnementale, tant directe qu'indirecte, et d'éviter que cette activité ne soit exécutée dans un environnement de travail et des conditions sociales qui sont inacceptables.

5. Les propositions d'actions et les orientations pour le secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires formulées dans le cadre de l'initiative LeaderSHIP 2020, ainsi que des travaux en cours du Comité de dialogue sectoriel pour la construction navale

5.1 Le secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires, ainsi que les milieux qui gravitent autour de lui, doit prendre en compte les occasions et perspectives de financement par la BEI qui lui sont offertes grâce à l'extension des activités de prêt de cette dernière. C'est principalement sous l'angle des projets liés à la «navigation verte», aux énergies renouvelables en haute mer et aux transformations qu'il serait opportun de stimuler et d'explorer les actions de la BEI. À titre de mesure urgente, il est proposé que la direction générale Entreprise mette rapidement en place des «ateliers» en vue de donner une forme concrète à l'aide de la BEI.

5.2 Les États membres et les régions côtières devraient examiner la possibilité d'allouer des fonds structurels pour diversifier les technologies de l'industrie maritime, en lien avec les nouveaux segments du marché. Cet effort s'inscrit tout particulièrement dans le contexte des stratégies régionales de spécialisation intelligente.

5.3 S'agissant d'éventuelles mesures de l'UE en matière de financement à long terme, il importe que la Commission européenne examine la perspective d'octroyer éventuellement des crédits pour financer de la sorte la construction et la modernisation de navires. Les États membres, les acteurs financiers et les industries des technologies maritimes, ainsi que les autres parties intéressées, devraient réexaminer la question de la disponibilité de garanties de marché.

5.4 En coopération avec la Commission européenne, les États membres ou les régions, l'industrie de la construction navale, dont le secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires, devrait se joindre à des activités de recherche en ayant notamment recours, pour ce faire, aux partenariats public-privé (PPP) et en tenant pleinement compte de la structure industrielle maritime et des principes appropriés concernant les aides d'État.

5.4.1 Le CESE approuve les thèses du programme LeaderSHIP 2020 lorsqu'il affirme que pour respecter les visées générales des PPP dans le secteur des chantiers navals, il faudra nécessairement un engagement fort en faveur des programmes de recherche. En ce qui concerne les objectifs à court terme, il est incontestable que la compétitivité à long terme du secteur de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires doit s'appuyer sur un soutien adapté de l'innovation au niveau des entreprises.

5.5 Le CESE approuve l'association du Comité de dialogue sectoriel pour la construction navale aux travaux visant à définir et mettre en œuvre des actions politiques dans le cadre du programme LeaderSHIP 2020. À l'heure actuelle, le rôle spécifique de ce comité doit être fondé sur la réalisation de la partie de l'ordre du jour de cette initiative qui s'emploie à mieux cerner les qualifications et les compétences et à les rendre plus comparables, en vue d'assurer au secteur une prospérité durable sur le long terme.

5.6 Le CESE se félicite des progrès accomplis dans les travaux du comité de dialogue en matière de normes sociales dans le secteur européen de la construction navale et celui de l'entretien, de la réparation et de la transformation de navires.

Bruxelles, le 10 décembre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

494^e SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 10 ET 11 DÉCEMBRE 2013

Avis du Comité économique et social européen sur le «Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne»

COM(2013) 522 final — 2013/0248 (COD)

(2014/C 170/07)

Rapporteur: **M. DIMITRIADIS**

Les 5 et 10 septembre 2013 respectivement, la Commission européenne et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 175 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

«Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne»

COM(2013) 522 final — 2013/0248 (COD).

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 novembre 2013.

Lors de sa 494^e session plénière des 10 et 11 décembre 2013 (séance du 10 décembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 153 voix pour, 3 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le CESE porte un jugement fondamentalement positif sur la manière dont a fonctionné jusqu'à présent le Fonds de solidarité de l'UE (FSUE)⁽¹⁾, dont il avait d'emblée soutenu la création⁽²⁾.

1.2 Le CESE estime que le règlement 2012/2002, concernant le fonctionnement du Fonds de solidarité de l'Union européenne, doit immédiatement faire l'objet de modifications, que l'on n'a déjà que trop tardé à entreprendre⁽³⁾, et il soutient les efforts de la Commission en ce sens, même si la nouvelle proposition est particulièrement conservatrice, ainsi que le Parlement européen l'a lui aussi affirmé⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002, JO L 311, du 14 novembre 2002.

⁽²⁾ Avis du CESE sur la "Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne, JO C 61, du 14 mars 2003, p. 187-188.

⁽³⁾ Avis du CESE sur la "Proposition de règlement du Conseil instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne, JO C 28, du 3 février 2006, p. 69.

⁽⁴⁾ Rapport du Parlement européen sur le Fonds de solidarité de l'Union européenne, mise en œuvre et application, C2012/2075) A7-0398/2012, 20 décembre 2012.

1.3 Le CESE est d'avis qu'en rejetant la proposition ⁽⁵⁾ de la Commission en 2005, le Conseil a perdu une occasion d'asseoir le fonctionnement du Fonds sur des bases nouvelles.

1.4 Le CESE considère qu'il s'impose de prendre toutes les mesures indispensables afin de réduire le poids de la bureaucratie dans les rouages du FSUE et d'accélérer ses procédures ⁽⁶⁾.

1.5 Le CESE marque son accord avec les modifications que la nouvelle proposition de règlement ⁽⁷⁾ préconise d'apporter pour ce qui est de fixer les avances, de préciser les notions de «catastrophe majeure» et de «catastrophes régionales hors du commun», ou encore de prendre des mesures contre les États membres qui ne font pas preuve de la diligence requise pour prévenir lesdites catastrophes.

1.6 Le CESE considère qu'en dépit de la passe particulièrement difficile qu'elle traverse sur le plan de ses finances, l'UE devra affecter des sommes plus importantes à l'activité du FSUE pour le cas où devrait malheureusement survenir une catastrophe majeure de particulièrement grande ampleur.

1.7 De l'avis du CESE, il y a lieu de clarifier pleinement les conditions d'intervention du FSUE, afin qu'il ne suscite pas d'attentes non fondées et ne soit pas instrumentalisé pour des jeux politiques mais aussi afin de ne pas susciter de déceptions parmi des populations durement éprouvées.

1.8 Le CESE soutient que des outils tels que le FSUE offrent à l'UE une occasion privilégiée de faire la démonstration de son unité et de sa solidarité, pour autant qu'ils soient utilisés adéquatement et qu'elle fasse connaître aux citoyens européens les efforts et les aides qu'elle déploie.

1.9 Le CESE a pour opinion que dans les actions prévues, il convient d'intégrer également les catastrophes qui se produisent subitement à cause du «phénomène de l'effet de serre» et du changement climatique en général mais aussi celles qui résultent d'actions terroristes.

1.10 Le CESE se demande pourquoi les valeurs-limites fixées pour décréter qu'une catastrophe est «majeure» sont maintenus à des niveaux aussi élevés, contraignant le FSUE à ne libérer ses ressources que de manière exceptionnelle et exclusivement par l'activation de ses clauses dérogatoires, et il pense que les seuils minimums des montants afférents qui sont mentionnés concernant l'étendue des dégâts constatés sont particulièrement importants et doivent être abaissés.

1.11 La clause de subsidiarité, dont le Conseil fait un emploi rigoureux, représente un élément dissuasif et complique notablement les efforts de la Commission. Le CESE demande qu'elle soit appliquée avec plus de souplesse.

1.12 Le CESE a la conviction que dans certains cas, il aurait été et il reste possible d'éviter de grandes catastrophes en recourant aux mécanismes et aux fonds européens disponibles, ainsi qu'au savoir-faire existant.

1.13 Le CESE marque son accord avec le principe de «faire payer l'auteur des dégâts».

1.14 Le CESE constate que ces dernières années, l'Europe a malheureusement enregistré une augmentation significative du nombre de grandes catastrophes.

1.15 Le CESE invite les États membres à améliorer leurs procédures et mécanismes internes, afin de faciliter le travail de la Commission en lui fournissant en temps utile des informations qui devront être fiables, valides et fondées.

1.16 Le CESE considère que le délai de neuf à douze mois que nécessite le versement des aides est extraordinairement long et ne sert pas l'objectif d'une assistance d'urgence et immédiate.

1.17 Pour le CESE, il y a lieu de fixer des règles sur la publicité et les actions de promotion dont doit bénéficier l'action du Fonds, afin de la faire connaître aux citoyens.

⁽⁵⁾ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant le Fonds de Solidarité de l'Union européenne, COM (2005) 108 final, du 6 avril 2005.

⁽⁶⁾ Avis sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «L'avenir du Fonds de solidarité de l'Union européenne», JO C 181, du 21 juin 2012, p. 52.

⁽⁷⁾ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne, COM/2013/0522 final, du 25 juillet 2013.

2. Introduction

2.1 C'est à la suite des inondations catastrophiques qui avaient frappé l'Europe centrale et septentrionale que le FSUE a été institué, en 2002, avec pour objectif d'apporter, aux États membres comme aux pays candidats à l'adhésion qui sont affectés par des catastrophes naturelles majeures, une assistance à titre subsidiaire, destinée à rétablir la vie économique et sociale dans les régions touchées.

2.2 Le FSUE a été créé selon des procédures d'urgence, quand il est apparu que si l'UE disposait de fonds très importants pour réagir à des catastrophes naturelles sur l'ensemble du globe, elle ne possédait pas les outils adéquats pour faire face à pareilles calamités sur son propre territoire ou sur celui des pays candidats couverts par le processus d'adhésion.

2.3 Depuis sa création, le FSUE a mené, en beaucoup de circonstances, des actions qui ont donné satisfaction mais on a également pu y relever un certain nombre de dysfonctionnements, structurels ou d'ordre bureaucratique, que la Commission s'est efforcée de corriger en présentant, en 2005, une proposition de règlement, laquelle, bien qu'ayant reçu un avis favorable du Parlement européen, devait toutefois se heurter à un refus de la part du Conseil.

2.4 Le budget annuel du Fonds est plafonné à 1 milliard d'euros, somme qui s'est, jusqu'à présent, avérée suffisante.

3. Le règlement en vigueur sur le fonctionnement du Fonds

3.1 Les principales dispositions du règlement instituant le FSUE, actuellement en vigueur, sont les suivantes:

3.1.1 Le Fonds a été établi afin de venir en aide aux États membres et aux pays en cours d'adhésion face aux catastrophes naturelles majeures et de doter l'UE de la faculté de mener une action urgente et efficace.

3.1.2 Il couvre les États membres et les pays qui ont entamé des négociations d'adhésion.

3.1.3 Il représente un outil complémentaire et fournit une assistance à titre subsidiaire, visant à refinancer des activités à caractère urgent.

3.1.4 Il est précisé que les principaux aspects des catastrophes majeures sur lesquels il porte concernent les conditions de vie, le milieu naturel et l'économie.

3.1.5 Par «catastrophes majeures», il convient d'entendre, au sens de ce texte, celles qui causent des dégâts importants du point de vue du coût économique ou en pourcentage du revenu national brut (RNB)⁽⁸⁾.

3.1.6 Il dispose que le FSUE devra travailler suivant des procédures particulièrement rapides et prendre des décisions sur-le-champ.

3.1.7 En tout état de cause, c'est l'État bénéficiaire qui conserve la responsabilité de mettre l'aide en œuvre.

3.2 Le règlement précise que la plus grande transparence et une gestion financière prudente sont de mise.

3.3 Eu égard aux montants élevés qui ont été fixés pour définir les grandes «catastrophes naturelles», il instaure également des clauses dérogatoires, concernant les «catastrophes hors du commun» et celles qui se produisent dans un «pays voisin», mais les assortit de critères extraordinairement rigoureux et d'un plafonnement de sa participation à 75 millions d'euros. La norme s'est avérée être que les interventions du FSUE s'effectuent au titre de ces dispositions d'exception, en raison des montants particulièrement importants qui avaient été initialement fixés pour définir les catastrophes majeures.

3.4 Aux termes du règlement, les priorités essentielles du FSUE en cas de catastrophe majeure sont les suivantes:

3.4.1 la remise en fonction immédiate des infrastructures et des équipements dans les domaines de l'énergie, de l'adduction d'eau et de l'évacuation des eaux usées, des télécommunications, des transports et de l'enseignement,

3.4.2 l'exécution d'interventions provisoires d'hébergement et de prise en charge des services de secours,

3.4.3 la prise de mesures pour la protection du patrimoine culturel,

3.4.4 le nettoyage immédiat des zones sinistrées.

⁽⁸⁾ Pour être considérée comme «majeure», une catastrophe doit avoir provoqué des dégâts d'au moins 3 milliards d'euros, aux prix de 2002, ou représentant plus de 0,6 % du RNB du pays concerné.

3.5 L'État membre touché doit, le plus rapidement possible et, au plus tard, dans un délai de dix semaines à dater du début de la catastrophe, adresser à la Commission une demande d'intervention, qui précisera également l'ampleur de l'aide sollicitée.

4. La proposition de modification du règlement

4.1 La proposition à l'examen, portant modification du règlement 2012/2002 qui régit le fonctionnement du FSUE, prévoit les changements suivants:

4.1.1 Elle inscrit l'activité du Fonds dans le nouveau cadre financier pluriannuel 2014-2020.

4.1.2 Elle définit clairement son champ d'intervention, en le limitant aux catastrophes naturelles, y compris celles dont l'origine est humaine.

4.1.3 Elle établit un nouveau seuil, de 1,5 % du PIB régional de niveau NUTS2 (population comprise entre 800 000 et 3 millions d'habitants), pour les «catastrophes régionales».

4.1.4 Elle instaure la possibilité que le Fonds verse, à la demande de l'État membre concerné, une avance rapide pouvant aller jusqu'à 10 % du montant prévu de l'aide financière, avec un plafond de 30 millions d'euros.

4.1.5 Elle prend en considération, pour la première fois, les catastrophes à évolution lente, comme la sécheresse.

4.1.6 Elle introduit des dispositions qui encouragent à prévenir plus efficacement les catastrophes et incite à utiliser la législation de l'UE y relative, en donnant à la Commission le droit de rejeter une demande d'intervention du Fonds présentée par un État membre si ce dernier a fait preuve d'une négligence grave ou si une catastrophe se réitère sous une forme similaire.

4.1.7 Elle prévoit de nouvelles dispositions sur l'admissibilité de la TVA et exclut que l'assistance technique puisse bénéficier du Fonds.

4.1.8 Elle autorise, dans des circonstances exceptionnelles, à déroger à certaines dispositions du règlement financier.

4.1.9 Elle fixe à 3 milliards d'euros, ou 0,6 % du revenu national brut, le seuil à atteindre pour qu'une catastrophe soit qualifiée de majeure.

5. Le point de vue du CESE

5.1 Le CESE a convenu qu'il était nécessaire de modifier le règlement 2012/2002, concernant le fonctionnement du FSUE, de manière que ce dernier:

5.1.1 devienne un mécanisme plus efficace pour soutenir, en cas de catastrophes naturelles, les États membres de l'UE, ceux qui sont en voie d'adhésion et les pays voisins,

5.1.2 acquière également des compétences pour intervenir dans des catastrophes résultant d'accidents industriels ou technologiques.

5.2 Le CESE est d'avis que les sommes prévues sont faibles en cas de catastrophes d'ampleur massive, susceptibles d'avoir des retombées sur une grande partie de l'UE (accident nucléaire, épidémies, etc.), et invite la Commission à se préoccuper tout particulièrement de cet aspect.

5.3 Le CESE rejoint absolument la Commission lorsqu'elle s'efforce d'accélérer les procédures régissant le fonctionnement du FSUE, étant entendu qu'elles doivent toujours passer par des mécanismes fiables, assortis de règles de fonctionnement claires et simples.

5.4 Le CESE invite les États membres à recourir avec circonspection aux mécanismes du Fonds, afin de ne pas susciter de réactions négatives indues à l'encontre de l'UE.

5.5 Le CESE est d'accord avec la procédure des avances, ainsi qu'avec la mise en application de la catégorie des «dommages prolongés», concernant, par exemple, la sécheresse. Il estime en outre que le reboisement doit également faire partie des travaux de remise en état qui sont programmés après une catastrophe naturelle.

5.6 Le CESE juge que la Commission doit faire preuve d'une sévérité toute particulière vis-à-vis des États membres qui, malgré l'existence d'une législation de l'UE et de financements européens spécifiques font preuve d'une négligence dont résultent de grandes catastrophes.

5.7 Le CESE est d'avis qu'à l'avenir, le changement climatique provoquera encore davantage de catastrophes naturelles et il invite dès lors la Commission à en tenir également compte dans le règlement qui fait l'objet d'une révision.

5.8 Le CESE estime que la «société civile» joue toujours un rôle d'une importance plus particulière lorsque des grandes catastrophes se produisent et demande à la Commission d'inclure dans le règlement soumis à modification la possibilité de financer également des organisations spécialisées et certifiées qui s'y rattachent et disposent des structures et des connaissances requises pour apporter leur services.

5.9 Le CESE considère qu'en œuvrant avec efficacité, des dispositifs tels que le FSUE donnent à l'UE la possibilité de faire une démonstration concrète et agissante de solidarité et il invite la Commission à prendre toutes les mesures nécessaires pour que les citoyens européens soient informés du rôle de l'Union.

5.10 Le CESE a la conviction qu'il convient d'intégrer le financement du Fonds dans le budget ordinaire de l'UE, afin de réduire les retards provoqués par les procédures actuelles, lentes et empreintes de bureaucratie; qui font intervenir le Conseil, le Parlement et la Commission, mais aussi qu'un mécanisme devra par ailleurs être mis en place afin d'augmenter l'enveloppe allouée en cas de catastrophes d'une ampleur exceptionnelle, qui exigent des aides accrues.

5.11 Le CESE rejoint le Parlement européen pour estimer que le seuil d'intervention de 1,5 % du PIB régional au niveau NUTS2 est particulièrement élevé et exclut bon nombre de catastrophes graves du champ d'intervention du Fonds, à la grande déception des citoyens. Il propose par ailleurs de le ramener à 1 %, afin qu'il couvre principalement les pays dont les paramètres démographiques sont faibles.

Bruxelles, le 10 décembre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les fonds monétaires

COM(2013) 615 final — 2013/0306 (COD)

(2014/C 170/08)

Rapporteur: **M. IOZIA**

Le 12 septembre 2013 et le 19 septembre 2013 respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément aux articles 114 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les fonds monétaires»

COM(2013) 615 final — 2013/0306 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 novembre 2013.

Lors de sa 494^e session plénière des 10 et 11 décembre 2013 (séance du 10 décembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 149 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) se félicite que la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les fonds monétaires, attendue et annoncée à maintes reprises, ait enfin été présentée par la Commission européenne.

1.2 Le marché du système bancaire parallèle revêt une grande importance; d'après les estimations du Conseil de stabilité financière (CSF), il représente 51 000 milliards d'euros à l'échelon mondial, soit 25 à 30 % de l'ensemble du système financier. En Europe, la plupart des fonds monétaires, à savoir environ 80 % du volume et 60 % des fonds, sont régis par la directive 2009/65/CE (relative aux OPCVM). Les autres fonds monétaires sont régis depuis juillet 2013 par la directive 2011/61/UE sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs.

1.3 L'exigence de réglementer les activités des entités du système bancaire parallèle est motivée par deux raisons principales: la possibilité que le système bancaire parallèle soit utilisé comme un moyen de contourner la réglementation, notamment celle relative aux exigences de fonds propres, ou d'exercer des activités pouvant être gérées dans le cadre du système réglementé traditionnel, renforçant ainsi la probabilité d'un événement qui aurait des répercussions sur le système tout entier. L'autre raison principale réside dans le fait que les activités financières des entités du système bancaire parallèle utilisent des leviers importants et exposent ainsi le secteur financier, à l'instar des banques traditionnelles, à des mouvements de panique et à des événements ayant des répercussions sur le système entier.

1.4 Le CESE souscrit au choix de la Commission consistant à réguler le secteur au moyen d'un règlement plutôt que d'une directive. Compte tenu des caractéristiques des fonds monétaires opérant à l'échelle mondiale, mais qui sont basés pour l'essentiel dans trois pays (France, Irlande et Luxembourg), il est primordial de disposer d'une réglementation homogène et immédiatement applicable. Ce choix répond pleinement aux principes de proportionnalité et subsidiarité.

1.5 À la demande du CSF, l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) a élaboré une première série de recommandations en octobre 2012, afin de fournir des orientations aux régulateurs pour leurs interventions sur les marchés des fonds monétaires. En novembre 2012, le CSF a lui aussi proposé un document réglementaire d'orientation visant à limiter la sensibilité des fonds monétaires aux désengagements massifs, le PE ayant quant à lui publié ses orientations le 20 novembre 2012. Enfin, le Comité européen du risque systémique (CERS) a publié en décembre 2012 ⁽¹⁾ sa recommandation.

⁽¹⁾ JO C 146 du 25.5.2013, p. 1.

1.6 Aux États-Unis, la Commission des opérations de Bourse (*Securities and Exchange Commission* — SEC) a publié la norme 2-a7 qui régit ces questions depuis 2010. Le 19 novembre 2012⁽²⁾, le FSOC (*Financial Stability Oversight Council*), l'autorité américaine de réglementation, a lancé une révision de la réglementation existante en proposant des hypothèses très proches de celles de la CE: obligation de prévoir une réserve de capital, de passer obligatoirement à des fonds monétaires à valeur liquidative flottante et d'obligations d'investissement à très court terme et de fréquence accrue dans la communication au marché de la composition du portefeuille d'investissements. Le CESE recommande, vu la forte intégration des marchés, de partager avec les autorités d'outre-Atlantique des réglementations homogènes et efficaces.

1.7 Le CESE souscrit à l'affirmation figurant dans le document du CERS. «Bien que les OPC monétaires n'aient pas provoqué la crise financière de 2007-2008, leur fonctionnement pendant la période de turbulences financières a mis en évidence qu'ils étaient susceptibles de propager, voire d'aggraver une crise. L'expérience acquise lors de la crise de 2007-2008 a montré que les OPC monétaires encourent un risque de désengagement massif des investisseurs et peuvent avoir besoin du soutien des sociétés promotrices, en particulier pour maintenir leur valeur liquidative constante.»

1.8 Le Comité réaffirme que «Bien que soit indéniable le besoin de liquidité du système financier, qui depuis avant la crise financière dépend dans une mesure non négligeable du système bancaire parallèle (SBP), l'expérience de la crise recommande d'accorder la priorité à l'indispensable stabilité du système financier dans le processus de réglementation. En effet, «il ne devrait pas exister d'activités bancaires "parallèles", raison pour laquelle le système bancaire parallèle devrait être soumis aux mêmes exigences réglementaires et prudentielles que l'ensemble du système financier». «La nouvelle réglementation doit également avoir pour objectif un niveau élevé de protection des consommateurs européens.»

1.9 Depuis longtemps déjà, le Comité, conformément aux recommandations du CSF, avait souhaité une adoption rapide du règlement⁽³⁾. Il est indispensable que le Parlement et le Conseil s'accordent au plus vite en vue d'adopter le règlement à l'examen, en tenant compte des propositions de modification présentées par le CESE. Le risque réel est que cette réglementation soit reportée de plusieurs mois, compte tenu des échéances institutionnelles du Parlement et de la Commission.

1.10 Le CESE considère que la recommandation adoptée par le CSF et par le CERS⁽⁴⁾ en ce qui concerne le caractère risqué des fonds monétaires à valeur liquidative constante (VLC), qu'il conviendrait de transformer en fonds monétaires à valeur liquidative variable, est meilleure et plus adaptée à l'objectif poursuivi. Une réserve de capital de 3 % apparaît insuffisante, eu égard au fait que le risque maximal possible auquel on a été confronté était supérieur à 6 %, pour répondre aux exigences de liquidités, dans l'éventualité où tous les opérateurs devraient s'attendre à de fortes turbulences sur le marché et retireraient précipitamment leurs investissements.

2. La proposition de règlement: principaux éléments

2.1 La proposition de règlement de la Commission s'inscrit dans la lignée du livre vert de l'année dernière sur le système bancaire parallèle («shadow banking») (cf. IP/12/253 et MEMO/12/191). Elle synthétise le travail accompli jusqu'à maintenant et illustre la feuille de route dans la perspective d'actions de réglementation ultérieures dans cet important secteur.

2.2 Les faits survenus durant la crise financière ont mis en lumière de nombreux aspects des fonds monétaires qui les ont rendus vulnérables en cas de difficulté du marché financier, et ils sont susceptibles de diffuser ou d'amplifier les risques à travers les marchés.

2.3 Les lignes directrices adoptées par le CERS afin de créer un socle minimum commun n'ont été appliquées après un an que par 12 États membres, mettant en évidence la persistance de réglementations nationales différentes. Cela appelle une intervention rapide et ferme.

2.4 Les fonds monétaires ne pourront opérer avec des dérivés, en dehors des circuits normaux de protection du risque de change et d'intérêt.

2.5 Les fonds monétaires devront également réduire le risque de contrepartie, au moyen d'une diversification des investissements: ils ne seront pas autorisés à mobiliser plus de 20 % de leurs avoirs dans un contrat de rachat avec la même contrepartie.

⁽²⁾ Federal Register, Vol. 77, No. 223, novembre 19, 2012, Notices 69455.

⁽³⁾ JO C 146 du 25.5.2013, p. 39.

⁽⁴⁾ Recommandation A — JO C 146 du 25.5.2013, p. 1.

2.6 Les gestionnaires devront s'abstenir de demander une appréciation à des agences externes spécialisées; en outre, ils devront soumettre périodiquement les fonds monétaires à des tests de résistance qui évalueront leur capacité de résilience.

2.7 La proposition de règlement vise à une transparence accrue, par le biais des éléments suivants:

- un recueil de données détaillées;
- une réglementation sur les instruments financiers et les risques associés aux opérations de financement sur titres;
- la définition d'un cadre qui régleme les interactions avec les établissements bancaires.

2.8 En demandant des conditions de liquidité plus contraignantes, la proposition de règlement prévoit également un resserrement des exigences relatives aux fonds monétaires. De l'avis de la Commission, cette condition garantirait, en cas de retrait des capitaux des investisseurs, que les fonds soient en mesure de rembourser ces capitaux, sans que cela n'ait de répercussions sur le système financier.

2.9 Les fonds devront notamment détenir dans leur portefeuille au moins 10 % d'actifs présentant une maturité à un jour et 20 % d'actifs présentant une maturité à une semaine, et leur exposition à un même émetteur ne pourra pas dépasser 5 % en valeur. Il faudra par ailleurs garantir une réserve de capital équivalente à 3 % pour les fonds à valeur liquidative constante.

3. Observations générales

3.1 Le système bancaire parallèle joue un rôle important dans le financement de l'économie réelle. Il a contribué à la financiarisation de l'économie et à la création de la bulle immobilière qui, depuis 2007, a touché plusieurs pays développés et a failli provoquer l'effondrement de leur économie; c'est donc ce système bancaire parallèle qui doit être considéré comme le principal responsable, même s'il n'est pas le seul, de la grave récession qui a frappé les États-Unis et de nombreux États membres de l'UE. «Le système financier, dans toutes ses manifestations, doit être au service de l'économie réelle»⁽⁵⁾. Les PME en particulier doivent faire face à de graves problèmes liés à la forte diminution des crédits qui leur est imposée. Le système bancaire ne semble pas en mesure de remplir sa fonction première consistant à soutenir l'économie réelle.

3.2 Les fonds monétaires permettent à l'offre et à la demande de liquidités à court terme de se rencontrer.

3.3 Comme l'ont constaté le CSF et d'autres importantes institutions telles que l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) et le Comité européen du risque systémique, les fonds monétaires, bien que l'on ait reconnu leur importance systémique, n'ont pas fait l'objet d'une réglementation suffisante. Le CESE partage ce point de vue.

3.4 À l'opposé, la Fédération bancaire européenne (FBE) fait part de certaines inquiétudes concernant les conséquences des propositions relatives aux fonds monétaires, qu'elle considère comme étant restrictives et difficiles à mettre en œuvre pour les fonds, dont les ressources peuvent être utilisées par les banques pour soutenir les prêts en faveur de l'économie réelle.

3.5 Parallèlement, le Groupe des vingt (G20) travaille lui aussi sur cette question, en mettant l'accent sur les activités (et non sur les acteurs) du secteur. Les différentes observations formulées par les pays membres du G20 auraient pour but de réglementer le secteur par une approche non contraignante (*soft*), afin d'éviter des effets trop néfastes sur les flux financiers mondiaux, compte tenu du rôle important que joue le système bancaire parallèle en tant que pourvoyeur de liquidités au secteur bancaire.

3.6 En termes d'institutions et d'activités impliquées, les estimations diffusées en 2011 par le CSF indiquent que le système bancaire parallèle représente une valeur approximative de 51 000 milliards d'euros à l'échelle mondiale, ce qui équivaut à 25-30 % de l'ensemble du système financier et à la moitié des activités bancaires (zone euro: près de 17 000 milliards, Royaume-Uni: près de 7 000 milliards, États-Unis: 17 000 milliards et demi⁽⁶⁾).

⁽⁵⁾ JO C 11 du 15.1.2013, p. 42.

⁽⁶⁾ À titre de comparaison, rappelons que tout le système bancaire de la zone euro gère des actifs pour une valeur totale de 27 000 milliards d'euros environ.

3.7 Parmi les différents intermédiaires impliqués dans ce système, les fonds monétaires revêtent une importance systémique et constituent une source importante de financement à court terme pour les institutions financières, les entreprises et les gouvernements. C'est la raison pour laquelle le fonctionnement des fonds monétaires est au centre des travaux internationaux de réglementation actuellement en discussion.

3.8 En Europe, les fonds monétaires détiennent 22 % environ des créances à court terme émises par des gouvernements ou par le secteur des entreprises et 38 % environ des créances à court terme émises par le secteur bancaire, soit 1 000 milliards d'euros environ.

3.9 En ce qui concerne leur distribution géographique globale, dans l'UE, les fonds monétaires sont présents pour l'essentiel en France, en Irlande et au Luxembourg et sont surtout utilisés par les entreprises en Allemagne et au Royaume-Uni en ce qui concerne les fonds à valeur liquidative constante.

4. Observations particulières

4.1 Le secteur des fonds monétaires est étroitement lié aux banques, qui assurent souvent la gestion de ces fonds et ont même recours à ces derniers pour se financer. D'après la Commission, la plupart des fonds monétaires sont soutenus par des banques: neuf sur dix des principaux gestionnaires de fonds monétaires sont en effet financés par des banques commerciales. Cette estimation souligne la forte interdépendance non seulement entre les deux secteurs en objet, mais également le lien entre les fonds monétaires, le financement des entreprises et les gouvernements.

4.2 Pour les entreprises, les fonds monétaires représentent une autre possibilité d'utilisation de leurs liquidités à court terme. En ayant recours à ces instruments, en effet, les entreprises peuvent tirer meilleur profit de leurs réserves qu'en les déposant auprès d'un établissement bancaire. Tout en reconnaissant la validité potentielle de ces formes d'utilisation de l'argent, le CESE en dénonce le caractère risqué. À la différence des banques, ces fonds ne bénéficieraient en effet d'aucun soutien de la part des banques centrales en cas d'évolution défavorable.

4.3 En effet, il n'existe pas de systèmes de garantie des dépôts pour les fonds monétaires. Les intermédiaires du système bancaire parallèle (fonds spéculatifs, fonds monétaires ou véhicules d'investissements structurés) fournissent du crédit.

4.4 Selon le mécanisme de fonctionnement actuel, les fonds monétaires peuvent prêter tous les avoirs collectés auprès de particuliers ou d'entreprises. Le CESE fait remarquer que si un ou deux des emprunteurs n'est plus en mesure de rembourser sa dette, le fonds monétaire peut faire faillite, car si certains déposants ou investisseurs demandent simultanément à récupérer leurs dépôts, le fonds n'est pas en mesure de les restituer. Si l'on n'intervient pas en définissant des règles prudentielles, ce mécanisme peut enclencher une nouvelle crise.

4.5 Sur la base de ces observations et compte tenu du fait que, comme nous l'avons déjà indiqué, les banques sont les principaux bailleurs de fonds et sponsors des fonds monétaires, le CESE est profondément convaincu que le secteur des fonds monétaires aurait dû être soumis à des règles et à des contrôles semblables à ceux qui sont déjà prévus pour le système bancaire.

4.6 Le CESE est d'avis que la proposition de la Commission de remédier à ce risque en imposant des liquidités tampons à hauteur de 3 % est insuffisante pour couvrir les risques dérivant des fonds monétaires à valeur liquidative constante, vu que des cas de risques supérieurs à 6 % ont été constatés.

4.7 Les dispositions de la Commission s'avèrent également inadéquates au regard des recommandations du CSF et du CERS. Ces deux entités, dans une optique prudentielle de sauvegarde du système, ont suggéré à la Commission d'adopter un mécanisme d'évaluation des fonds basé sur la valeur liquidative flottante, de sorte que la valeur du fonds s'adapte en fonction des fluctuations des prix. La réglementation a au contraire conservé le mécanisme de valeur liquidative constante prévu à l'origine et s'est limitée à ajouter des liquidités tampons pour faire face à d'éventuelles variations défavorables des valeurs. Le CESE considère que les recommandations des deux acteurs de régulation du marché répondent mieux au principe de sauvegarde de la stabilité du système financier, comme on peut le déduire du tableau ci-joint.

Fonds monétaire à valeur liquidative constante (VLC) (Art 25)

Proposition de la Commission (4 septembre 2013)	Recommandations du Comité européen du risque systémique (CERS)	Recommandations du Conseil de stabilité financière (CSF)
Article 30: Chaque fonds VLC constitue et conserve une réserve de valeur liquidative (réserve de VL) atteignant en permanence 3 % au moins de la valeur totale de ses actifs	Exiger des organismes de placement collectif monétaires (OPC monétaires) qu'ils présentent une valeur liquidative variable et l'utilisation générale de la méthode de comptabilisation à la juste valeur (recommandation A, point 2, p. 3)	Les fonds monétaires à valeur liquidative constante doivent, dans la mesure du possible, être convertis en fonds VLV (recommandation point 2.2 p. 3)
Article 31: La réserve de VL n'est utilisée qu'en cas de souscription et de remboursement afin de compenser la différence entre la valeur liquidative constante par part ou par action et la valeur liquidative par part ou par action.	L'utilisation de la méthode de comptabilisation au coût amorti est limitée à un certain nombre de cas prédéfinis. (recommandation A, point 2, p. 3)	

Tableau de comparaison ⁽⁷⁾

Par rapport aux produits offerts, le CESE propose de mener une réflexion sur le fait que les produits déjà en circulation dans le circuit bancaire traditionnel et, dès lors, réglementés, se retrouvent dans ce système bancaire parallèle afin d'éviter les contrôles plus rigoureux de la surveillance bancaire.

4.8 Le CESE fait part de sa crainte que ces risques réapparaissent maintenant dans le cadre du système bancaire parallèle, pour échapper à la surveillance. Le Comité estime dès lors opportun de s'inspirer du principe «mêmes activités = mêmes règles».

4.9 Le CESE rappelle un principe déjà établi à maintes reprises, d'après lequel une transparence satisfaisante et un niveau de surveillance approprié garantiraient que le système financier soit au service de l'économie, avec les avantages que cela implique en termes de confiance, d'efficacité et partant d'efficacité.

La proposition de règlement bannit en outre les notations externes sur les fonds du marché monétaire. Cette disposition vise à éviter que d'éventuelles dégradations de ces notations ne déclenchent des mouvements de panique sur les marchés. Bien que cette disposition soit contraire au principe de transparence et d'efficacité et qu'elle puisse nuire à une pleine symétrie en matière d'information, le CESE considère que ce sont des opérateurs professionnels qui interviennent sur le marché des fonds monétaires et qu'il suffit que les agences de notation revoient leur jugement pour déclencher un mouvement de panique parmi les investisseurs. Des mesures de notation internes, un renforcement des procédures et des dispositifs de gestion du risque, ainsi qu'une surveillance plus rigoureuse et stricte, pourront contribuer à préserver de façon efficace la qualité des actifs de référence et des garanties des fonds.

Bruxelles, le 10 décembre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽⁷⁾ Élaboré par Sven Giegold, membre du Parlement européen

Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Le système bancaire parallèle — remédier aux nouvelles sources de risques dans le secteur financier»

COM(2013) 614 final

(2014/C 170/09)

Rapporteur: **M. POLYZOGOPOULOS**

Le 18 avril 2013, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen "Le système bancaire parallèle — remédier aux nouvelles sources de risques dans le secteur financier»

COM(2013) 614 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 novembre 2013.

Lors de sa 494^e session plénière des 10 et 11 décembre 2013 (séance du 10 décembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 153 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE juge favorablement la communication, en tant qu'elle apporte une contribution cohérente à la réforme des services financiers, dans le but de rétablir le bon fonctionnement et la stabilité de ce secteur d'une importance cruciale et d'y limiter les risques systémiques.

1.2 Le CESE escompte que les nouvelles réglementations des marchés financiers contribueront positivement à la santé de l'économie et souligne sa profonde conviction que la stabilité du secteur de la finance et le succès des réformes entreprises constituent les préalables obligés pour la croissance économique durable, l'emploi et le parachèvement du marché intérieur au sein de l'UE.

1.3 Le CESE estime que la feuille de route que dessinent les mesures déjà prises et celles qui le seront est orientée dans la bonne direction et il reconnaît les progrès qui ont été accomplis, tout en soulignant cependant qu'il s'impose de toute urgence d'accélérer bon nombre de chantiers et de mener à bien les initiatives législatives en cours. S'agissant des cinq domaines d'action prioritaires ⁽¹⁾, le CESE formule les évaluations suivantes:

1.4 Considérant que dans la réforme des services financiers, il est d'une importance capitale de traiter la question de l'arbitrage ⁽²⁾, il accueille favorablement le faisceau détaillé de mesures qui est proposé ⁽³⁾, dont, plus spécifiquement, le renforcement de l'encadrement prudentiel du secteur bancaire, qui a pour objectif de restreindre les risques de contagion et d'arbitrage.

1.5 Il porte un jugement favorable sur l'effort déployé pour augmenter la transparence et, plus particulièrement, sur les actions spécifiques dont la visée est de créer un cadre de supervision du système bancaire parallèle au sein de l'UE, de développer des référentiels centraux pour les produits qui ressortissent au champ d'application du règlement EMIR ⁽⁴⁾, de réviser la directive sur les marchés d'instruments financiers (MIFID) ⁽⁵⁾, de mettre en œuvre l'identifiant légal (*Legal Entity Identifier* — LEI) et de rendre plus transparentes les cessions temporaires de titres.

1.6 Il reconnaît que des progrès ont été accomplis pour ce qui est de créer un cadre réglementaire renforcé pour les capitaux d'investissement, la mesure la plus percutante de cette action étant d'améliorer leur liquidité et leur stabilité, en particulier pour les organismes de placement collectif monétaires (OPC monétaires) qui sont basés en Europe ou y sont vendus.

⁽¹⁾ Voir le paragraphe 3.2 du présent avis.

⁽²⁾ JO C 11, du 15 janvier 2013, p. 39.

⁽³⁾ COM(2013) 614 final, paragraphe 3.4.

⁽⁴⁾ Produits dérivés négociés de gré à gré, contreparties centrales et référentiels centraux.

⁽⁵⁾ Voir http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/mifid/index_fr.htm.

1.7 Il estime que dans le domaine de la «réduction des risques associés aux opérations de cession temporaires de titres», la communication se cantonne dans des constats d'ordre général qui, bien qu'étant le reflet d'une réalité existante, ne sont pas à la hauteur des circonstances critiques qui prévalent actuellement. Il recommande que l'on accélère et précise les actions envisagées, en particulier pour ce qui est de la législation sur les valeurs mobilières, puisque les opérations de cession temporaire de titres, au premier chef les contrats de rachat et opérations de prêt de titres, ont joué un rôle capital dans l'endettement du secteur financier.

1.8 De la même manière, il relève un retard et préconise une intensification des efforts et une clarification rapide pour ce qui est de la problématique cruciale que constitue le renforcement de la supervision exercée sur le secteur bancaire parallèle, domaine pour lequel la communication se limite à relever un certain nombre de problématiques et n'évoque qu'une seule action pour l'avenir, à savoir le cadre de la révision du système européen de surveillance financière (SESF) que la Commission mènera au cours de l'année 2013.

1.9 Étant donné que les principales victimes de la crise financière et économique sont, bien involontairement, les citoyens, en tant qu'ils paient des impôts, travaillent, épargnent ou consomment, le CESE prône le renforcement des initiatives réglementaires qui concernent leur protection, grâce à la transparence, à une information correcte, à la responsabilité sociale du secteur financier et à la protection des consommateurs et des petits investisseurs, et il rappelle les observations pertinentes qu'il avait formulées sur l'association de la société civile à la réglementation des marchés financiers ⁽⁶⁾.

1.10 Le CESE juge important que dans sa communication, la Commission ait précisé que le secteur bancaire parallèle ne doit pas être considéré uniquement sous l'angle des risques qu'il représente mais qu'il constitue également un canal de financement alternatif supplémentaire qui peut être utile pour l'économie réelle.

2. Définition, champ d'application et contexte

2.1 Le système bancaire parallèle est défini comme «un système d'intermédiation de crédit englobant des entités et des activités qui ne font pas partie du secteur bancaire classique» ⁽⁷⁾; il repose sur deux piliers interconnectés, les «entités» se livrant principalement à des activités telles que la collecte de capitaux présentant des caractéristiques similaires à celles des dépôts, la transformation d'échéance ou de liquidité, le transfert de risques de crédit et le recours au levier d'endettement, directement ou indirectement, tandis que les «activités», qui constituent potentiellement une importante source de financement des entités non bancaires, couvrent la titrisation, le prêt de titres et les opérations de mises en pension (repos).

2.2 Les entités ad hoc sont des véhicules de titrisation, par exemple les conduits de papiers commerciaux adossés à des actifs (ABCP), les véhicules d'investissement spéciaux (SIV) et autres véhicules d'investissements ad hoc (SPV), les organismes de placement collectif monétaires (OPC monétaires) et autres types de fonds et produits d'investissement présentant des caractéristiques de dépôt qui sont vulnérables aux désengagements massifs («paniques»), des fonds d'investissement — dont les fonds indiciels cotés, qui procurent des crédits ou utilisent le levier —, les sociétés de financement et entités spécialisées dans les titres qui fournissent des crédits ou des garanties de crédit non réglementées ou qui réalisent des opérations de transformation de liquidité ou d'échéance comme les banques, ou encore les entreprises d'assurance et de réassurance qui émettent ou garantissent des produits de crédit.

2.3 Les activités bancaires parallèles trouvent leur origine dans la déréglementation du système financier qui s'est produite en Grande-Bretagne dans les années 1980 puis s'est étendue aux États-Unis et ailleurs dans les années 1990 ⁽⁸⁾. Les premiers accords de Bâle ont joué un rôle important dans ce processus, en ce qu'ils ont placé hors bilan les activités spéculatives et introduit des réglementations rigoureuses sur les bilans des banques ⁽⁹⁾.

2.4 L'abrogation ou l'assouplissement des règles et dispositions ⁽¹⁰⁾ ont permis aux institutions financières d'étendre leurs activités à de nouveaux domaines et à des modèles complexes; parallèlement, la promesse de rendements élevés a eu, à travers le monde, des répercussions pour des millions de personnes, très peu au fait des produits du système bancaire parallèle et de son fonctionnement.

⁽⁶⁾ JO C 143, du 22 mai 2012, p. 3.

⁽⁷⁾ COM(2013) 614 final, p. 3

⁽⁸⁾ Nicholas Gregory Mankiw and Mark Taylor, *Economics: Special Edition with Global Economic Watch* (UK: Cengage Learning EMEA, 2010).

⁽⁹⁾ JO C 11 du 15.1.2013, p. 39 — Livre vert: Système bancaire parallèle.

⁽¹⁰⁾ Aux États-Unis, la loi Gramm-Leach-Bliley (1999) a aboli les distinctions entre les banques commerciales et les banques de crédit hypothécaire, ainsi qu'entre les compagnies d'assurance et les sociétés de valeurs mobilières.

2.5 En 2007, le G20 a décidé de prendre une série de mesures réglementaires pour garantir la sécurité et la pérennité du système financier, tandis que la crise de 2008, avec son lourd impact social et économique, a révélé les risques associés aux activités bancaires parallèles, ainsi que des faiblesses en la matière, qu'il s'agisse des lacunes de la réglementation, de l'inefficacité de la surveillance, de l'opacité des marchés ou de la sophistication excessive des produits, tout en mettant en évidence le rôle du Conseil de stabilité financière (CSF).

2.6 L'Union européenne joue un rôle de premier plan dans les efforts internationaux déployés dans le cadre du G20 et du CSF et souligne les progrès importants qu'elle a accomplis dans la mise en place des engagements fixés par la feuille de route pour la réforme du système financier et le développement de nouvelles structures de surveillance. De nombreuses réformes ont déjà reçu une traduction législative, par exemple, pour n'en citer qu'une, celle concernant les produits dérivés de gré à gré.

2.7 Le rapport du CSF d'octobre 2011, qui représente la première initiative internationale pour aborder le système bancaire parallèle de façon globale, se focalise sur i) la définition de principes pour le contrôle et la réglementation de ce système; ii) le lancement d'un processus de relevé et d'évaluation des risques systémiques; iii) la délimitation du champ d'application de mesures de réglementation suivant cinq lignes d'action ⁽¹¹⁾, tandis que la Commission a publié un livre vert axé sur les risques potentiels du système bancaire parallèle dans l'UE et sur les approches envisageables pour résoudre ces problèmes grâce à des dispositions réglementaires.

3. Présentation succincte de la communication

3.1 La communication commence par passer en revue les mesures qui ont déjà été prises, dans deux directions: d'une part, celles qui concernent les entités financières se concentrent sur le renforcement des exigences imposées aux banques et aux entreprises d'assurance dans leurs relations avec le secteur bancaire parallèle, ainsi que sur l'élaboration d'un cadre harmonisé pour les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs; d'autre part, celles relatives à l'intégrité des marchés sont axées sur les instruments de transfert des risques, le renforcement du cadre en matière de titrisation et un encadrement plus fort des agences de notation.

3.2 De plus, la communication de la Commission délimite ensuite cinq champs d'action prioritaires où elle entend arrêter des mesures additionnelles:

- 1) le renforcement de la transparence du système bancaire parallèle,
- 2) un meilleur encadrement des fonds d'investissement, en particulier les organismes de placement collectif (OPC) monétaires,
- 3) l'élaboration d'une législation sur les valeurs mobilières, afin de réduire les risques associés aux opérations de cession temporaire de titres,
- 4) le renforcement des réglementations prudentielles dans le secteur bancaire,
- 5) une meilleure supervision du secteur bancaire parallèle.

Plus spécifiquement:

3.2.1 En ce qui concerne la transparence du système bancaire parallèle, les efforts accomplis en matière de collecte et d'échange de données fiables et exhaustives seront complétés par des initiatives portant sur le suivi des risques liés audit système bancaire parallèle et aux registres centraux pour les dérivés dans le cadre du règlement EMIR ⁽¹²⁾, la révision de la directive sur les marchés d'instruments financiers (MIFID) ⁽¹³⁾, la mise en œuvre de l'identifiant légal (*Legal Entity Identifier* — LEI) et la transparence accrue sur les opérations de cession temporaire de titres.

3.2.2 Pour ce qui est de certains fonds d'investissement et, principalement, des organismes de placement collectif (OPC) monétaires dont le siège est situé en Europe ou qui y sont vendus, il est proposé d'édicter de nouvelles règles pour améliorer leur liquidité et leur stabilité et de réformer celles qui s'appliquent aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPVCM).

⁽¹¹⁾ Interactions entre les banques classiques et les entités du système bancaire parallèle (Comité de Bâle sur le contrôle bancaire — CBCB), risques systémiques des organismes de placement collectif monétaires (Organisation internationale des commissions de valeurs — OICV), exigences actuellement applicables à la titrisation (OICV et CBCB), autres entités du secteur bancaire parallèle (CSF), et prêt de titres et opérations de pension livrée, «repo» (CSF).

⁽¹²⁾ Produits dérivés négociés de gré à gré, contreparties centrales et référentiels centraux.

⁽¹³⁾ Voir http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/mifid/index_fr.htm.

3.2.3 Dans le domaine de la réduction des risques associés aux opérations de cession temporaire de titres, la communication fait état des efforts soutenus qui ont été déployés pour mieux appréhender les problèmes et en tirer les leçons et explique qu'afin d'y remédier, la Commission envisage de soumettre une proposition législative sur le droits des valeurs mobilières.

3.2.4 L'encadrement prudentiel dans le secteur bancaire, quant à lui, sera renforcé, dans la perspective de limiter les risques de contagion et d'arbitrage, par l'instauration de règles plus sévères, qui imposeront aux banques des exigences supplémentaires en matière de fonds propres lorsqu'elles sont en relation avec des entités financières non régulées, un durcissement des dispositions relatives à leur solvabilité et de nouvelles normes de liquidité, essentiellement grâce à l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2014, du règlement (CRR) ⁽¹⁴⁾ et de la directive (CRD IV) ⁽¹⁵⁾ sur les exigences de fonds propres. Par ailleurs, il est prévu de mener une réflexion sur un éventuel élargissement du champ d'application des règles prudentielles concernant la réduction des risques d'arbitrage.

3.2.5 S'agissant d'assurer une meilleure supervision, l'accent est mis sur le caractère diffus, multiforme et évolutif que présente le secteur bancaire parallèle, ainsi que sur les défis que pose sa surveillance prudentielle, par exemple du fait des possibilités transfrontières de contournement des règles. Au plan européen, des travaux préliminaires sont en cours au sein du Conseil européen du risque systémique (CERS) et des autorités de surveillance européennes. Ces aspects, ainsi que la nécessité d'aborder la question de l'arbitrage et le «besoin éventuel» de clarifier le rôle institutionnel de chaque autorité, seront appréhendés grâce à la révision du système européen de surveillance financière (SESF) que la Commission mènera au cours de l'année 2013.

4. Observations

4.1 Depuis le début de la crise financière, le CESE a, dans une série d'avis ⁽¹⁶⁾, exprimé les positions de la société civile sur un large éventail de questions liées au fonctionnement du système financier et formulé des observations et recommandations judicieuses, tant d'ordre général que, plus particulièrement, sur le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit ⁽¹⁷⁾.

4.1.1 Le CESE a estimé que le livre vert ⁽¹⁸⁾ sur le système bancaire parallèle constituait un pas important dans la bonne direction pour faire face aux problèmes existants, tout en mettant l'accent, entre autres, sur la nécessité d'éliminer les activités «parallèles», qui doivent elles aussi être soumises aux mêmes exigences réglementaires et prudentielles que l'ensemble du système financier.

4.2 Le CESE se félicite que la supervision prudentielle soit abordée dans un cadre mondial, avec pour objectif d'étendre la réglementation et le contrôle à toutes les institutions financières d'importance systémique, aux instruments et aux marchés ⁽¹⁹⁾. Il fait part de sa satisfaction de constater que le G20 ⁽²⁰⁾, lors de sa récente réunion, a entériné les recommandations du CSF, avec lesquelles la communication à l'examen s'accorde pleinement.

4.3 Le CESE appelle la Commission à doter d'un contenu concret et d'un calendrier le cadre d'intervention pour une supervision renforcée du système bancaire parallèle grâce à la mise en place d'un mécanisme de surveillance cohérent, en se hâtant d'éclaircir le rôle institutionnel des autorités de surveillance dans le contexte de la révision du système européen de surveillance financière (SESF).

⁽¹⁴⁾ Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012, JO L 176, du 27 juin 2013, p. 1.

⁽¹⁵⁾ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO L 176, du 27 juin 2013, p. 338).

⁽¹⁶⁾ Entre autres: JO C 11 du 15 janvier 2013, p. 59; JO C 299 du 4 octobre 2012, p. 76; JO C 191 du 29 juin 2012, p. 80; JO C 181 du 21 juin 2012, p. 64; JO C 181 du 21 juin 2012, p. 68. Ces avis sont répertoriés sur le site Internet du CESE, à l'adresse: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.financial-markets-opinions>.

⁽¹⁷⁾ JO C 44, du 15 février 2013, p. 68.

⁽¹⁸⁾ JO C 11 du 15 janvier 2013, p. 39.

⁽¹⁹⁾ Communiqué du sommet du G20, 2 avril 2009, Londres.

⁽²⁰⁾ Les 5 et 6 septembre 2013 à Saint-Petersbourg.

4.4 Étant donné que suivant les pays, certaines activités et entités parallèles peuvent être soumises ou non à un régime réglementaire, il est particulièrement important de garantir une égalité des conditions de concurrence entre les différents pays ainsi qu'entre le secteur bancaire proprement dit et les entités du système bancaire parallèle, grâce à des mécanismes appropriés pour éviter que l'arbitrage réglementaire n'aboutisse à une distorsion dans les incitations découlant de la réglementation.

4.5 Plus spécifiquement, le CESE fait observer que s'agissant de l'analyse de données, il s'impose que les autorités réglementaires adoptent une approche qui soit conjointe à l'échelle mondiale et assortie de cadres de références communs et de normes sectorielles ouvertes, afin de rendre possible l'échange rapide de données et d'agir efficacement et en temps voulu pour prévenir un risque systémique et protéger la stabilité financière.

4.6 Le CESE estime que la taille et le taux de croissance du système bancaire parallèle constituent un autre facteur important de risque systémique et rappelle que selon un document du CSF de 2012 ⁽²¹⁾, il avait atteint 67 000 milliards de dollars en 2011, contre 26 000 milliards en 2002, et équivalait à 111 % du PIB cumulé des pays examinés par ledit CSF.

4.7 Le CESE considère en outre qu'il serait utile d'aborder l'analyse de la question sous l'angle des activités du secteur parallèle plutôt que sous celui de ses entités, car la supervision et le contrôle desdites activités représentent un enjeu essentiel pour le succès des mesures adoptées.

4.8 Le CESE est d'avis que ce problème d'ampleur et de pratiques biaisées ne concerne pas que le système bancaire parallèle. Il est patent que combiné à un manque de transparence, un modèle de banque surdimensionné comporte un risque de déstabilisation de l'économie, qui a pour effet de transférer sur l'ensemble de la société le coût du sauvetage d'établissements «trop grands et trop interconnectés pour pouvoir faire faillite».

4.9 Le CESE fait observer que pour renforcer la compétitivité et la stabilité de l'industrie financière européenne, il s'impose qu'en plus de réformer le système financier européen, l'on s'emploie à traiter véritablement le problème de la taille des banques, qui rend leur défaillance prohibitive, et que pour ce faire l'on favorise la transparence, la rationalisation de l'échelle d'activité des grands conglomérats et la diminution des interdépendances au sein des groupes d'entreprises.

4.10 En conséquence, le CESE estime que les mesures de surveillance doivent aller de pair avec une lutte efficace contre toute dérive du secteur financier, ainsi qu'avec des réformes structurelles, et il exhorte la Commission à accélérer les procédures visant à établir un mécanisme de résolution unique, en tenant compte des recommandations du rapport Liikanen et de celui que la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen a récemment consacré à la réforme du secteur bancaire de l'UE ⁽²²⁾.

4.11 Dans la mesure où il est compliqué et ardu de superviser efficacement le secteur bancaire parallèle, lequel, par nature, est diffus, présente de multiples facettes et possède de grandes facultés d'adaptation, le CESE engage la Commission à clarifier en temps utile si les autorités de surveillance compétentes nationales et européennes, dont le mécanisme de surveillance unique (MSU), disposent bien, et ce, dans une mesure suffisante, des ressources, instruments de contrôle et compétences requis.

4.12 Le CESE est d'avis que pour réussir, la supervision doit s'accompagner de dispositifs d'imposition de sanctions qui soient efficaces, dissuasifs et proportionnés aux besoins et de la publication des niveaux de sanctions et des informations concernant tous les auteurs d'infractions aux règles et il relève le problème du non-respect des réglementations européennes par des personnes physiques ou morales de pays tiers.

4.13 Le CESE souligne la nécessité d'assurer aux consommateurs de produits financiers une protection contre les pratiques déloyales, contre lesdits produits ou services qui sont trompeurs ou ne présentent pas des garanties de solvabilité ou encore contre toutes les clauses abusives qui peuvent figurer dans les contrats et rappelle qu'il a proposé la création d'une agence européenne de protection des consommateurs de services financiers, pour les protéger davantage et garantir la transparence et un traitement plus efficace de leurs réclamations.

4.14 Des sites Internet accessibles, mais aussi d'autres outils d'information modernes peuvent offrir aux consommateurs la possibilité d'opérer des comparaisons et de faire une sélection parmi les produits et services, en favorisant ainsi la concurrence et l'autoréglementation du marché de ce secteur.

⁽²¹⁾ Conseil de stabilité financière, Rapport de suivi 2012 sur le système bancaire parallèle (CSF, 2012).

⁽²²⁾ 2013/2021(INI).

4.15 Le CESE incite la Commission à accélérer la réalisation d'analyses d'impact, afin de finaliser les nouvelles règles de liquidité, ainsi qu'à mener une étude comparant coûts et avantages, à propos de l'efficacité et de la bonne adéquation des nombreux textes législatifs qui ont été adoptés depuis le début de la crise financière, de manière à obtenir une évaluation cumulative de l'incidence de la législation sur le marché des produits financiers dans l'UE.

4.16 Le CESE relève également qu'il est nécessaire que cet effort de réglementation soit soutenu par une expertise et une recherche scientifique qui soient avancées et qui abordent les questions de collecte et d'échange de données et, de manière plus générale, s'attachent à suivre avec davantage d'exhaustivité la dynamique d'évolution des entités parallèles et à en déterminer les composantes bénéfiques pour l'économie réelle, mais aussi celles qui sont susceptibles d'alimenter de nouvelles sources de fragilité et de risque systémique.

Bruxelles, le 10 décembre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur le «Train de mesures en faveur des investissements dans l'innovation»

COM(2013) 494 final

COM(2013) 493 final — 2013/0232 (COD)

COM(2013) 495 final — 2013/0240 (NLE)

COM(2013) 496 final — 2013/0241 (NLE)

COM(2013) 497 final — 2013/0242 (COD)

COM(2013) 498 final — 2013/0243 (COD)

COM(2013) 500 final — 2013/0233 (COD)

COM(2013) 501 final — 2013/0234 (NLE)

COM(2013) 503 final — 2013/0237 (NLE)

COM(2013) 505 final — 2013/0244 (NLE)

COM(2013) 506 final — 2013/0245 (NLE)

(2014/C 170/10)

Rapporteur: **M. PEZZINI**Corapporteuse: **M^{me} BATUT**

Le 29 juillet 2013, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304, premier alinéa, 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 — "Partenariats public-privé dans le cadre d'Horizon 2020: un outil puissant pour atteindre les objectifs d'innovation et de croissance en Europe»

COM(2013) 494 final.

Le 10 septembre et le 3 septembre 2013, respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément aux articles 185 et 188, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la participation de l'Union à un programme de recherche et développement entrepris conjointement par plusieurs États membres pour soutenir les petites et moyennes entreprises exerçant des activités de recherche»

COM(2013) 493 final — 2013/0232 (COD)

la *«Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la participation de l'Union à un programme européen d'innovation et de recherche en métrologie entrepris conjointement par plusieurs États membres»*

COM(2013) 497 final — 2013/0242 (COD)

la *«Décision du Parlement européen et du Conseil relative à la participation de l'Union à un second programme "Partenariat des pays européens et en développement sur les essais cliniques" entrepris conjointement par plusieurs États membres»*

COM(2013) 498 final — 2013/0243 (COD)

et la *«Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil sur la participation de l'Union au programme de recherche et développement sur l'assistance à la vie active entrepris en commun par plusieurs États membres»*

COM(2013) 500 final — 2013/0233 (COD).

Le 2 septembre 2013, le Conseil a décidé, conformément aux articles 187 et 188, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Conseil relatif à l'entreprise commune Initiative en matière de médicaments innovants 2»

COM(2013) 495 final — 2013/0240 (NLE)

la «Proposition de règlement du Conseil relatif à l'entreprise commune "Bio-industries"»

COM(2013) 496 final — 2013/0241 (NLE)

la «Proposition de règlement du Conseil sur l'entreprise commune ECSEL»

COM(2013) 501 final — 2013/0234 (NLE)

la «Proposition de règlement du Conseil relatif à l'entreprise commune Clean Sky 2»

COM(2013) 505 final — 2013/0244 (NLE)

et la «Proposition de règlement du Conseil relatif à l'entreprise commune Piles à combustible et Hydrogène 2»

COM(2013) 506 final — 2013/0245 (NLE).

Le 2 septembre 2013, le Conseil a décidé, conformément aux articles 187 et 188 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 219/2007 du Conseil relatif à la constitution d'une entreprise commune pour la réalisation du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR) en ce qui concerne la prolongation de la durée d'existence de l'entreprise commune jusqu'en 2024»

COM(2013) 503 final — 2013/0237 (NLE).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 novembre 2013.

Lors de sa 494^e session plénière des 10 et 11 décembre 2013 (séance du 10 décembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 105 voix pour et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) reconnaît les avantages multiples que présentent les partenariats pour développer l'innovation et les possibilités d'exploiter plus largement encore le potentiel qui est le leur.

1.2 Le Comité juge important de définir les dix initiatives proposées et d'en assurer la synergie, avec le soutien financier du programme Horizon 2020 (H2020), dans la mesure où elles se distinguent, de par les instruments utilisés, leur forme et leur contenu, des autres types de partenariat.

1.3 Le Comité demande des perspectives financières durablement sûres pour ces initiatives ainsi qu'un cadre réglementaire stable, afin de limiter les facteurs de risque élevé qui les caractérisent et de contribuer à la réalisation des objectifs généraux de l'UE: développement durable, emploi et formation de nouveaux profils professionnels qualifiés.

1.4 Le CESE estime que ces instruments constituent de précieux outils permettant d'affecter davantage de fonds aux investissements dans la recherche et l'innovation, pour autant qu'ils soient flexibles, simples et non bureaucratiques, ouverts et transparents, qu'ils exercent un effet de levier sur des financements additionnels et permettent une participation accrue des petites entreprises, notamment dans les régions défavorisées.

1.5 Selon le CESE, les objectifs poursuivis doivent être mesurables, viser l'innovation et sa transformation en objectifs industriels et en emplois nouveaux, s'inscrire dans une vision commune à moyen et à long terme, dans le cadre d'un système de gouvernance équilibré et transparent, avec des indicateurs de performance scientifiques et technologiques ainsi que socio-économiques qui soient clairs.

1.6 S'agissant des partenariats public-privé (PPP) institutionnels, le Comité recommande de prêter davantage attention aux mécanismes empêchant les opérations d'initiés, de valoriser davantage l'effet de levier, d'accorder plus de place dans les programmes et les projets à toutes les formes de petite entreprise, y compris de l'économie sociale, et de mettre en œuvre une forte politique de communication, qui verra le forum des parties prenantes jouer un rôle proactif dans toutes les entreprises communes.

1.7 S'agissant des partenariats public-public (P2P), le CESE juge opportun que le budget de la R&I européenne contribue à une répartition plus équilibrée des ressources de l'UE, avec une attention accrue pour les PME à haute intensité technologique, et des innovations cliniques, médicales et technologiques qui favorisent le bien-être de tous les citoyens, surtout aux fins d'une vie active et de l'assistance aux personnes âgées.

1.8 Le Comité demande une politique proactive de communication sur l'évolution des dix initiatives mises en œuvre et préconise l'organisation de conférences annuelles avec toutes les parties intéressées de la société civile organisée, lors desquelles seraient présentés les rapports annuels sur les résultats obtenus et sur les stratégies futures, ainsi que des guides pratiques multilingues pour une participation intelligente aux différentes formes de partenariat actives au niveau de l'UE.

1.9 Le CESE recommande à la Commission le développement d'une politique proactive de ce genre (notamment au moyen de l'institution de prix CESE pour l'innovation économique et sociale). Pour cela, trois filières principales sont visées: les milieux scientifiques et entrepreneuriaux intéressés; les utilisateurs des résultats innovants sur le marché; l'ensemble des citoyens de l'Union, en vue de la satisfaction des besoins de la société, surtout en termes d'emploi et de formation. Le Comité propose la création d'un «Prix européen pour l'innovation», qui vienne récompenser les applications innovantes, relatives aux domaines industriel, économique ou social, et procure une grande visibilité à la valeur ajoutée européenne.

2. Le contexte des partenariats

2.1 Le programme Horizon 2020 prévoit l'établissement de partenariats public-privé dans des secteurs clés dans lesquels la recherche et l'innovation pourraient permettre:

- d'atteindre les objectifs européens en matière de compétitivité;
- de relever les défis sociétaux;
- de mieux coordonner le soutien de l'UE à la recherche et à l'innovation;
- d'attirer davantage d'investissements industriels dans la recherche et l'innovation.

2.2 Il convient de préciser qu'il existe différentes formes de partenariat pour la recherche et l'innovation:

- **PPP institutionnel** au sens de l'art. 187 (ex-article 171) du TFUE, entreprise commune autonome: médecines innovantes, piles à combustible et hydrogène, ciel propre, bio-industries, composants et systèmes électroniques, gestion du trafic aérien
- **PPP contractuel**, reposant sur un accord (*mémoire d'entente*) établissant des objectifs stratégiques, des budgets indicatifs et des mécanismes consultatifs: usines du futur, efficacité énergétique des bâtiments, voitures vertes, internet du futur, industrie de transformation durable, robotique, photonique, calcul à haute performance
- **Plateformes technologiques européennes**, qui contribuent à la définition de partenariats d'innovation européens, initiatives technologiques européennes, partenariats public-privé et public-public, ERA-NETs, communautés de la connaissance et de l'innovation
- **Partenariat public-public P2P**, au sens de l'art. 185, reposant sur la participation à des programmes conjoints des États membres et de l'UE, laquelle finance sa contribution au moyen d'Horizon 2020: coopération sanitaire au développement, métrologie, PME, assistance à la vie active
- **Partenariat d'innovation européen — PEI**, lancé par l'initiative phare «Union de l'innovation» de la stratégie Europe 2020: plateforme commune de coopération, placée sous la direction d'un groupe de pilotage présidé par le ou les commissaires européens responsable(s) des domaines concernés. Il en existe trois: matières premières, productivité et développement durable de l'agriculture, vieillissement actif et en bonne santé
- **Communautés de la connaissance et de l'innovation — CCI**, créées dans le cadre de l'Institut européen d'innovation et de technologie (IET), réseaux d'excellence constitués autour de partenariats intégrés entre différents secteurs: universités, technologie, recherche, industrie et entrepreneuriat. Trois CCI ont été créées: *Climate-KIC*, *KIC ImmoEnergy*, *EIT ICT Labs*. Domaines thématiques identifiés: industrie manufacturière, alimentation de demain, innovation pour une vie saine et un vieillissement actif, matières premières, sociétés intelligentes et sûres, mobilité urbaine.
- **Partenariats de spécialisation intelligente (RIS3)**, dans le cadre de la politique régionale de l'UE et des Fonds structurels, et en particulier de la stratégie régionale de l'innovation, dans le domaine de la recherche, de l'innovation (y compris l'innovation sociale et technologique), du transfert technologique et du développement des technologies de l'information, de manière cohérente avec les nouvelles orientations en matière de cohésion 2014-2020.

2.3 L'expérience en matière de PPP institutionnels, en tant qu'organismes de l'UE au titre de l'art. 185 du règlement (CE, EURATOM, n° 1605/2002) a montré l'opportunité d'ajouter d'autres catégories, afin d'élargir la gamme des instruments disponibles, plus souples et plus aisément accessibles aux partenaires privés par rapport à ceux qui s'appliquent aux institutions de l'UE.

2.4 Les PPP relevant de H2020 peuvent être considérés comme des instruments financiers innovants, définis et mis en œuvre de manière ouverte et transparente, sur la base d'une évaluation effectuée par des experts indépendants. Ils se distinguent par les aspects suivants:

- la valeur ajoutée intrinsèque et européenne;
- l'impact sur la compétitivité industrielle et sur la croissance durable;
- la qualité des objectifs socio-économiques visés, notamment en matière de création d'emplois et de formation;
- la contribution équilibrée de tous les partenaires, sur la base d'une vision commune;
- une définition claire du rôle de chacun des partenaires;
- des indicateurs de performance clés;
- une cohérence avec le programme stratégique de l'Union en matière de R&I;
- un système de saine gestion financière;
- la capacité à susciter des effets de levier pour de nouveaux investissements;
- un cadre de gouvernance ouvert, transparent et auquel participent également les entreprises de moindre importance.

2.5 Les initiatives technologiques conjointes (ITC) sont des formes éprouvées de collaboration public-privé dans le domaine de la R&D.

2.6 Les ITC s'inscrivent pour l'essentiel dans la lignée des plateformes technologiques européennes (ETP, European Technology Platforms), sur lesquelles le CESE a eu l'occasion de s'exprimer⁽¹⁾, et plus particulièrement des ETP, pour lesquelles les instruments usuels de soutien des activités de R&D actuellement disponibles ne suffisent pas pour atteindre les objectifs prévus par les programmes stratégiques.

2.7 Le CESE reconnaît que les partenariats offrent des avantages multiples et qu'il est loisible d'en exploiter plus largement encore le potentiel. Il s'est donc félicité de «l'initiative de la Commission d'établir et d'encourager, dans le cadre de l'initiative phare "Une Union de l'innovation", les partenariats européens d'innovation (PEI)».

2.8 Le CESE a également souligné «l'importance cruciale de l'innovation pour la stratégie Europe 2020» et répété «que les innovations ne sont pas nécessairement le fruit d'une séquence linéaire [...] mais naissent aussi d'un processus complexe [...]»⁽²⁾.

2.9 S'il existe une interdépendance étroite entre recherche et innovation, «l'innovation ne doit pas être subordonnée à la recherche de même que la recherche ne doit pas l'être à l'innovation. Cela équivaldrait à un appauvrissement culturel des valeurs européennes essentielles [...]»⁽³⁾.

2.10 Le CESE réitère son soutien à la promotion de l'innovation sociale, en particulier dans le cadre de programmes de financement européens tels que les Fonds structurels ou le programme pour le changement social et l'innovation, en tant que moyen d'apporter un soutien supplémentaire au développement des capacités de financement des entreprises sociales⁽⁴⁾.

2.11 Le CESE a souligné l'importance que revêtent les partenariats pour renforcer l'attractivité de l'Europe en qualité d'acteur d'envergure mondiale dans le domaine de la R&I.

⁽¹⁾ JO C 299 du 4.10.2012, p. 12.

⁽²⁾ JO C 318 du 29.10.2011, p. 121.

⁽³⁾ Voir note 2.

⁽⁴⁾ JO C 143 du 22.5.2012, p. 17.

2.12 De même, le CESE appuie l'objectif des partenariats consistant à réunir les acteurs européens et nationaux du secteur public au sein de P2P et de PPP⁽⁵⁾ en vue d'affronter les grands défis sociaux et de renforcer la position concurrentielle de l'UE. L'analyse:

- des modèles de partenariat expérimentés dans le cadre du 7e programme-cadre,
- du programme pour l'innovation et la compétitivité (CIP),
- de l'espace européen de la recherche (EER),
- du cadre politique de l'Union de l'innovation,
- du partenariat pilote pour un vieillissement actif et en bonne santé (PIVABS),

a permis de dégager des éléments très positifs en la matière⁽⁶⁾.

2.13 Le CESE souscrit à la méthode utilisée par la Commission pour la mise au point des dix propositions du train de mesures en faveur des investissements dans l'innovation, sur la base des résultats de consultations publiques, d'analyses d'impact et de différentes feuilles de route.

2.14 De son côté, le CESE a organisé le 31 octobre 2013 une audition sur le train de mesures proposé, laquelle a vu la participation de nombreux représentants de la société civile intéressés, de dirigeants de nombreuses entreprises communes existantes et de représentants de la Commission elle-même.

3. Observations générales

3.1 Le CESE soutient fermement le train de mesures de la Commission et estime que tant les propositions de PPP au sens de l'art. 187 TFUE que celles de P2P au sens de l'art. 185 TFUE constituent de puissants instruments aux fins d'affronter les grands défis qui ont un impact sur la compétitivité de l'Europe et sur son développement économique et social dans une perspective durable.

3.2 Le Comité juge important de définir **les dix initiatives bénéficiant du soutien financier d'Horizon 2020**, dans la mesure où elles se distinguent — par les instruments utilisés, ainsi que sur la forme et sur le fond — des autres types de partenariat, même si les objectifs poursuivis sont parfois convergents et/ou coïncident en partie. Cet exercice doit permettre d'éviter les doublons, les chevauchements et les conflits potentiels, et à l'inverse mettre en évidence des synergies et des complémentarités avec d'autres initiatives. Dans tous les cas, les États membres ne sont pas exonérés de leurs responsabilités dans les domaines concernés par ces initiatives de partenariat.

3.3 Le Comité insiste sur l'importance pour l'UE de garantir des perspectives budgétaires financières sûres en matière de R&I ainsi que la stabilité du cadre réglementaire simplifié, et pour les entreprises de garantir des initiatives visant à limiter les facteurs de risque élevé qui les caractérisent. Il estime par ailleurs que la répartition des soutiens financiers entre les initiatives devrait être plus équilibrée, avec une attention accrue pour la domotique visant à faciliter une vie active et pour le programme en faveur des PME de haute technologie.

3.4 Les instruments eux-mêmes sont des éléments importants pour ce qui est d'orienter davantage de moyens financiers vers les investissements en R&I, à condition qu'ils soient flexibles, simples et non bureaucratiques, ouverts et transparents, et que soient résolus les problèmes relatifs à l'équilibre et/ou au conflit potentiel entre règles de concurrence et promotion de l'innovation, protection de la propriété intellectuelle, diffusion des résultats et accessibilité de ceux-ci, l'objectif étant de fournir un service final de meilleure qualité aux citoyens-contribuables.

3.5 Le CESE rappelle en particulier qu'«il y a lieu de continuer à garantir à cet égard la qualité d'auteur et la propriété intellectuelle des chercheurs et de leurs organisations...» et que «... le libre accès à une sélection adéquate des données sur lesquelles s'appuient les publications en libre accès pourrait s'avérer utile, surtout dans le cas d'une symétrie globale entre l'Europe et les pays non européens...»⁽⁷⁾.

3.6 Selon le CESE, les objectifs visés doivent être mesurables et liés non seulement à la stratégie industrielle du secteur, mais surtout à la résolution de problèmes qui touchent à la société et à un développement économique et social durable, surtout en termes d'emploi, en les inscrivant dans une vision commune à moyen et à long terme, dans le cadre d'un système de gouvernance équilibré et transparent, avec des indicateurs de performance scientifiques et technologiques ainsi que socio-économiques qui soient clairs et parlants.

⁽⁵⁾ Exemples de partenariats P2P parmi d'autres: ERA-NET et ERA-NET Plus, les initiatives fondées sur l'article 185 et la programmation conjointe. Comme exemples de PPP dans le secteur de la R&D, on peut citer les ITC et l'Internet du futur.

⁽⁶⁾ JO C 229 du 31.7.2012, p. 39.

⁽⁷⁾ JO C 76 du 14.3.2013, p. 48.

3.7 Dans son évaluation positive des expériences de PPP en tant qu'instrument combinant des financements divers, le CESE se prononce en faveur de modèles de financement des coûts radicalement simplifiés, de manière à améliorer la fiabilité du modèle, d'amoindrir le risque d'irrégularités dans les déclarations de dépenses des bénéficiaires, de simplifier la comptabilité des projets et de supprimer les étapes non strictement nécessaires à la vérification, en facilitant et en accélérant le processus d'application.

3.8 Le CESE juge dès lors nécessaire, pour garantir des conditions équitables à toutes les entreprises actives dans le marché intérieur, que les financements fournis par H2020 aux PPP et aux P2P respectent la réglementation prévue pour les aides d'État, afin de garantir l'efficacité de la dépense publique et d'empêcher toute distorsion de marché, ainsi que toutes les exigences éthiques.

3.9 Il convient en particulier, selon le CESE, de subordonner la création de PPP à l'établissement de conditions assurant la préservation d'un environnement réellement compétitif et offrant aux nouveaux opérateurs une possibilité d'accès permanente, et d'intégrer systématiquement des groupes d'utilisateurs finals dans les programmes et projets.

3.10 Il est nécessaire aux yeux du CESE de reconnaître l'importance des droits de propriété intellectuelle. Il faut en particulier encourager l'établissement d'accords d'exploitation conjointe des brevets, afin de permettre le partage des données scientifiques et d'accroître les efforts de coopération et de recherche sur des filières technologiques spécifiques, en évitant les situations d'enchevêtrement de brevets ⁽⁸⁾.

3.11 Le CESE recommande l'élaboration d'un «manuel d'instruction» pour les utilisateurs finals, qui recenserait les nombreux instruments communautaires pour l'innovation et les différentes formes de partenariat, initiatives conjointes, initiatives phares, communautés de la connaissance, plateformes et autres actions communautaires similaires en matière de R&I. L'introduction d'éléments horizontaux renforcerait en outre les investissements (voir nanotechnologies et aide aux personnes âgées) et permettrait d'associer davantage toutes les différentes formes d'entreprises aux initiatives.

3.12 Le CESE juge indispensable, surtout pour les PME et les petites organisations, notamment de l'économie sociale, d'accroître la convivialité et la transparence de l'ensemble complexe de mesures, synergies et politiques européennes qui entrent en ligne de compte, de la politique en matière de R&I jusqu'à la politique industrielle, en passant par la politique régionale et de cohésion.

3.13 De même, le CESE juge important d'assurer la visibilité, la publicité — notamment linguistique — et la transparence de l'ensemble du train de mesures et des instruments liés ou qui pourraient le devenir, au moyen d'une politique dynamique de communication et de conférences annuelles avec toutes les parties intéressées de la société civile organisée, à l'occasion desquelles pourraient être présentés les rapports périodiques sur les résultats obtenus et sur les stratégies futures.

3.14 Eu égard à l'importance des ressources en jeu et à la diversité des situations et des besoins réels dans les États membres, le CESE recommande de développer une politique de communication visant spécifiquement quatre types de destinataires:

- la communauté scientifique et le monde des entreprises, dans leurs différentes formes et dimensions;
- le monde des petites et moyennes entreprises et de l'économie sociale;
- les utilisateurs finals, au moyen d'un dialogue structuré avec leurs représentants, dans les différents secteurs auxquels le CESE pourrait utilement être associé;
- l'ensemble des citoyens contribuables, afin de les informer des résultats et des éventuelles applications novatrices de la R&I communautaire.

3.15 Le CESE estime qu'il pourrait être opportun de lancer un prix CESE de l'innovation économique et sociale en vue de valoriser les résultats obtenus par les dix partenariats proposés dans les différentes disciplines et les 28 États membres, avec la participation des Forums des parties prenantes prévus dans le statut des entreprises communes. Le CESE demande à la Commission de développer quant à elle une vaste action de sensibilisation et de formation au partenariat public-privé.

4. Observations spécifiques

4.1 Le CESE se félicite de la nette tendance à un accroissement du recours aux PPP dans le domaine de la santé publique et du ciel propre, de la gestion de l'espace aérien, de l'électronique et de l'informatique, des piles à combustible et hydrogène. Il met toutefois en garde quant à la nécessité de synergies avec d'autres partenariats et initiatives existant à titres divers, ainsi que dans le cadre d'autres politiques de l'UE.

⁽⁸⁾ JO C 68 du 6.3.2012, p. 28.

4.2 En ce qui concerne l'initiative relative aux médecines innovantes, le CESE recommande d'octroyer plus d'espace au développement de médecines accessibles aux couches les plus pauvres de la population pour les traitements prolongés et les maladies rares. En outre, le CESE recommande de traiter en priorité la commercialisation dans l'UE des produits de la recherche européenne et la fixation de règles de prix par gramme de substance active, qui tiennent compte des difficultés des budgets publics et des systèmes sociaux des États membres.

4.3 Quant à l'initiative FCH 2 (cellules à combustible et hydrogène), le CESE juge important de faire figurer parmi les objectifs, en particulier, le développement de technologies sans CO₂ pour la génération de l'hydrogène.

4.4 Dans le cadre de l'initiative «Ciel propre», il y a lieu d'accorder davantage d'importance à l'impact des résultats, y compris ceux en cours, des projets de démonstration indiqués, ainsi que de la gestion des risques pour la sécurité et pour l'environnement dans le cadre du PPP «Ciel unique».

4.5 Il convient de faire preuve de vigilance en ce qui concerne l'initiative pour le développement de la bio-industrie recourant aux matières biologiques, à celles issues de l'agriculture biologique et aux biomatériaux, afin que ces technologies soient pleinement respectueuses du monde vivant, de l'environnement et de la durabilité agro-alimentaire, conformément au principe de précaution. Le CESE attend des résultats positifs, tangibles et perceptibles de cette initiative.

4.6 Le fort engagement, notamment financier, déployé en faveur de l'initiative ECSEL pour les technologies numériques et la nanoélectronique, d'ailleurs déjà prévu dans les thématiques de H2020, doit être assorti d'un bénéfice concret pour le citoyen/contribuable également, sous la forme d'un meilleur accès, convivial et gratuit, à ces technologies⁽⁹⁾.

4.7 Le CESE appuie également avec conviction les quatre initiatives P2P, tout en soulignant l'importance de deux d'entre elles, dont il demande le renforcement, notamment s'agissant des ressources qui leur sont attribuées:

- l'initiative Eurostars, compte tenu des résultats positifs qu'elle a engrangés en termes de soutien à l'accès à la RDT&I des PME, dans le cadre de l'Espace européen de la recherche — EER;
- le programme européen de domotique pour l'assistance à l'autonomie à domicile (AAD), qui répond à des besoins importants aux fins d'un développement sain de l'individu et de la société européenne dans son ensemble.

4.8 Pour le programme AAD, en particulier, le CESE recommande de tenir compte des situations différentes qui prévalent dans les États membres, notamment s'agissant des perspectives d'accentuation de ces problématiques par rapport à l'évolution démographique jusqu'en 2024 et au-delà: le niveau de financement UE devrait être fortement augmenté par rapport à celui du 7^e PC, en tenant compte des avis futurs des différentes catégories représentatives de la société civile, au moyen de la création d'un comité ad hoc.

4.9 Le CESE recommande, en vue d'un développement accéléré et d'une augmentation des possibilités de création d'emplois et de profils professionnels plus qualifiés, que ces partenariats institutionnels soient développés en étroite synergie et coordination avec d'autres actions similaires existant dans le cadre des initiatives phares de politique industrielle et de la spécialisation intelligente, ainsi qu'au niveau de la politique de cohésion et des stratégies régionales d'innovation.

4.10 En ce qui concerne la participation au programme de métrologie, le CESE renvoie à son avis sur la question⁽¹⁰⁾ et recommande d'augmenter le soutien, notamment financier, à la participation des petites entreprises et des groupes d'utilisateurs, tandis que pour le partenariat Europe-pays en voie de développement, il renvoie à l'avis UE/Afrique⁽¹¹⁾ et à la recommandation spécifique de ne pas négliger les signes de retour en Europe des maladies faisant l'objet des recherches, et de surveiller le respect à part entière des principes éthiques dans les protocoles.

Bruxelles, le 10 décembre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽⁹⁾ V. avis CESE 4345/2013, du 24 octobre 2013.

⁽¹⁰⁾ JO C 228 du 22.9.2009, p. 69.

⁽¹¹⁾ JO C 77 du 31.3.2009, p. 148.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — “Vers un cadre horizontal européen pour les recours collectifs”»

COM(2013) 401 final

(2014/C 170/11)

Rapporteur: **M. Jörg FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Le 11 juin 2013, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions — «Vers un cadre horizontal européen pour les recours collectifs»

COM(2013) 401 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 novembre 2013.

Lors de sa 494^e session plénière des 10 et 11 décembre 2013 (séance du 10 décembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 161 voix pour, 2 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Depuis plus de vingt ans, le Comité économique et social européen réclame des mécanismes collectifs de recours au niveau de l'UE, qui représenteraient une protection juridique efficace en cas de violation de droits collectifs. De telles mesures de recours collectif devraient couvrir tous les domaines dans lesquels les citoyens sont protégés par le droit de l'UE, tout en tenant compte des différentes traditions juridiques des États membres.

1.2 Le CESE se félicite que la Commission européenne ait fini par faire un pas en avant et qu'elle ait appelé les États membres à mettre en place des systèmes nationaux de recours collectif sur la base de principes européens communs. Une telle initiative était attendue depuis longtemps. Les mécanismes collectifs de recours servent aussi bien les intérêts des citoyens de l'Union que ceux des entreprises qui exercent leurs activités de manière équitable et conforme aux lois. Ils protègent les entreprises contre une concurrence déloyale et renforcent la confiance des citoyens de l'Union à leur égard.

1.3 Le Comité regrette que la Commission européenne n'ait présenté aucune proposition de directive. Une simple communication accompagnée d'une recommandation n'est pas suffisante pour garantir l'uniformité de la mise en œuvre dans les États membres, pourtant nécessaire. Le CESE invite donc la Commission européenne à présenter une proposition de directive. L'action collective est la seule procédure qui permet d'assurer la pleine effectivité des recours dans l'Union européenne.

1.4 Le CESE reconnaît les efforts que la Commission européenne déploie pour parvenir à une approche équilibrée qui garantisse les droits fondamentaux des parties en matière de procédure et qui permette d'éviter les abus. Le CESE se félicite également de la volonté de la Commission de prévoir aussi bien des actions en cessation que des actions en réparation pour les recours collectifs. Il convient d'envisager la possibilité de nouveaux types d'action.

1.5 Le CESE se félicite du rejet par la Commission européenne d'un modèle de «class action» à l'américaine. C'est précisément la forme que le recours collectif ne doit pas prendre dans le droit européen. Les mesures conservatoires prévues par la Commission en la matière sont suffisantes et appropriées. Les honoraires d'avocats subordonnés aux résultats, qui créent une incitation à engager des procédures judiciaires, ainsi que les dommages-intérêts punitifs, sont rejetés à juste titre. Les règles relatives à l'acceptation de la requête et aux dépens doivent être révisées dans la perspective de l'accès à la justice.

1.6 Le CESE rejoint la Commission européenne sur le fait que les particuliers devraient être autorisés à s'associer aux actions collectives dans le cadre d'un système de participation explicite, dit «d'opt-in». Le CESE estime qu'il y a aussi des cas dans lesquels un système de non-participation explicite, dit «d'opt-out», présente des avantages. C'est surtout lorsqu'un grand nombre de personnes lésées ont subi des dommages très légers qu'il peut être approprié d'étendre l'action à toutes ces victimes éventuelles. La Commission n'indique pas clairement si, dans ces cas, elle estime qu'un système d'opt-out est juridiquement possible. Le CESE l'invite donc à préciser sa proposition. Il recommande en outre de constituer un registre central des actions au niveau européen pour fournir des informations aux requérants potentiels.

1.7 Le CESE a toujours insisté sur le potentiel des procédures de résolution extrajudiciaire des litiges. Il se félicite donc que la Commission européenne ait décidé de prévoir également de telles procédures en tant qu'instrument complémentaire et facultatif pour les parties, ainsi que de confier au juge la mission de promouvoir la résolution extrajudiciaire d'un litige.

1.8 Le CESE recommande d'élaborer des règles de conflit spécifiques pour les recours collectifs. Il faut compléter les dispositions concernant le financement de ces recours. Le risque financier pour les organisations d'utilité publique doit pouvoir être calculé. Les États membres ont mis en place des règles à cet égard.

2. Résumé de la communication et de la recommandation de la Commission européenne

2.1 Dans sa communication, la Commission européenne résume les conclusions de la consultation intitulée «Renforcer la cohérence de l'approche européenne en matière de recours collectifs»⁽¹⁾, menée en 2011. En outre, elle exprime son point de vue sur des questions centrales ayant trait au recours collectif. Dans sa recommandation publiée parallèlement⁽²⁾, elle suggère aux États membres de mettre en place des systèmes nationaux de recours collectif sur la base de principes européens communs. Les États membres devraient incorporer ces principes dans leur système national dans un délai de deux ans. Au bout de quatre ans, la Commission européenne déterminera s'il convient de proposer de nouvelles mesures législatives.

2.2 Il convient de prévoir des mécanismes nationaux de recours pour tous les domaines dans lesquels le droit de l'UE confère des droits aux citoyens et aux entreprises. La Commission européenne entend améliorer l'accès à la justice, tout en veillant à éviter les procès abusifs à l'aide de mesures appropriées.

3. Observations générales

3.1 Depuis plus de vingt ans, dans le cadre d'un débat parfois marqué par des divergences manifestes, le CESE plaide en faveur d'instruments de recours collectif à l'échelle de l'Union, qui représenteraient une protection juridique efficace dans le cas précis de la violation de droits collectifs⁽³⁾. L'accès effectif à la justice est un droit fondamental du citoyen inscrit dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Des procédures judiciaires de recours collectif sont nécessaires pour les citoyens de l'Union, mais aussi pour les petites et moyennes entreprises, dans les cas de dommages collectifs et diffus pour lesquels le risque financier pourrait s'avérer disproportionné par rapport au préjudice subi. Elles doivent couvrir de vastes domaines, tels que la protection des consommateurs, la concurrence, la protection de l'environnement et la protection des données. C'est le seul moyen de mettre en œuvre le droit prévu à l'article 47, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux.

3.2 Dans ce contexte, le CESE se félicite de l'initiative de la Commission européenne, même s'il aurait souhaité une intervention beaucoup plus rapide, précoce et — pour ce qui est du choix des instruments juridiques — plus ciblée. La question des procédures judiciaires de recours collectif est examinée au niveau européen depuis 1985; il était donc grand temps de prendre des décisions⁽⁴⁾.

3.3 Le CESE note avec regret que la Commission européenne n'a choisi l'instrument de la directive que pour le domaine du droit de la concurrence⁽⁵⁾. Le CESE a toujours souligné qu'une recommandation n'était pas l'instrument approprié pour garantir l'efficacité et l'uniformité de la mise en œuvre dans les États membres, pourtant nécessaires⁽⁶⁾. Étant donné que les procédures varient considérablement selon les États membres, seule une directive garantirait un niveau d'harmonisation de base, tout en laissant aux États membres une marge de manœuvre suffisante pour tenir compte des spécificités de leur ordre juridique national. Le CESE invite la Commission européenne à présenter une directive dans les meilleurs délais.

3.4 Il est positif que la Commission européenne adopte une approche horizontale. Le CESE a déjà noté précédemment que des domaines stratégiques tels que la protection des consommateurs, le marché intérieur et la politique de concurrence étaient étroitement liés⁽⁷⁾. Il faut s'efforcer de coordonner pleinement les initiatives ayant pour but de faciliter les recours, afin d'éviter les duplications inutiles d'instruments judiciaires. Par conséquent, le CESE se félicite que la Commission européenne considère la recommandation et la proposition de directive dans le domaine du droit de la concurrence comme un «train de mesures»⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ COM(2010) 135 final du 31.3.2010.

⁽²⁾ Principes communs applicables aux mécanismes de recours collectif en cessation et en réparation dans les États membres en cas de violation de droits conférés par le droit de l'Union, JO L 201 du 26.7.2013, p. 60.

⁽³⁾ Voir JO C 162 du 25.6.2008, p. 1, JO C 128 du 18.5.2010, p. 97, et JO C 181 du 21.6.2012, p. 89, paragraphe 3.30.

⁽⁴⁾ Voir JO C 162 du 25.6.2008, p. 1, paragraphes 3.6 et suivants, paragraphes 7 et suivants; JO C 128 du 18.5.2010, p. 97.

⁽⁵⁾ COM(2013) 404 final du 11.6.2013.

⁽⁶⁾ JO C 162 du 25.6.2008, p. 1, paragraphe 8.1.

⁽⁷⁾ Avis (JO C 228 du 22.9.2009, p. 40, paragraphe 4.2.1.

⁽⁸⁾ Voir COM(2013) 401 final, note 10.

3.5 Le CESE reconnaît l'approche équilibrée de la Commission européenne, qui doit garantir les droits fondamentaux des parties en matière de procédure, dans le respect des différentes traditions juridiques, tout en permettant d'éviter les procès abusifs.

3.6 Le CESE a toujours réclamé une protection efficace contre les pratiques abusives. Il se félicite dès lors pleinement du rejet par la Commission européenne d'un modèle de «class action» à l'américaine. Il a toujours souligné que ce n'était pas la forme que le recours collectif devait prendre dans le droit européen ⁽⁹⁾. C'est aussi pour cela qu'il a toujours appelé à éviter les honoraires subordonnés aux résultats et les dispositions qui comprennent des incitations économiques pour des tiers ⁽¹⁰⁾. Ces exigences sont reflétées dans les recommandations.

3.7 La Commission européenne fait en outre observer à juste titre que les actions collectives en réparation devraient viser à réparer les dommages dont il a été démontré qu'ils ont été causés par une violation du droit de l'Union. Seules les autorités publiques devraient pouvoir s'occuper des peines et de la dissuasion.

3.8 Le CESE regrette toutefois que la Commission européenne n'ait formulé aucune proposition spécifique concernant le tribunal compétent et le droit applicable. Il peut ainsi arriver que, dans le cas de litiges transfrontaliers, les tribunaux appliquent des systèmes de dédommagement différents. La multiplicité des compétences et le risque connexe d'une course au plus offrant ne sont pas non plus exclus.

4. Observations particulières

4.1 Actions en cessation et en réparation

4.1.1 Le CESE se félicite que les propositions couvrent aussi bien des actions en cessation que des actions en réparation en cas de sinistre collectif. Dans ce contexte, il est en outre satisfaisant de constater que le raisonnement de la Commission européenne s'applique de toute évidence aussi bien aux litiges dont la valeur est faible qu'à ceux dont la valeur est élevée.

4.1.2 Indépendamment de cela, il pourrait être approprié, du point de vue de la protection des consommateurs, de remettre en question la limitation aux actions en cessation et en réparation. Il pourrait éventuellement être utile de prévoir d'autres éléments collectifs de protection juridique lorsque deux personnes ou plus sont concernées par une seule et même violation du droit de l'UE. De tels éléments pourraient par exemple être envisagés pour les actions en constatation de droit, en annulation pour erreur ou en garantie. La Commission européenne devrait en tenir compte.

4.2 Rôle du tribunal

4.2.1 Dans ses avis antérieurs, le CESE a déjà insisté sur le rôle central des juges dans les procédures de recours collectif ⁽¹¹⁾. La Commission européenne a fort heureusement entendu ces appels. L'examen précoce réalisé par le juge pour évaluer le caractère manifestement non justifié d'une action est une protection importante contre l'abus de recours collectifs en réparation.

4.2.2 Dans la mesure où les autorités publiques sont habilitées à constater la violation du droit de l'Union, le recours privé ne devrait pas uniquement pouvoir être introduit après la clôture de cette procédure. Une longue procédure peut entraîner un déni de justice. À cet égard, il est possible de renforcer le rôle du juge, en lui permettant par exemple de suspendre la procédure selon que de besoin.

4.3 **Qualité pour agir** En vue d'éviter les procès abusifs, il convient de définir des critères clairs afin d'évaluer la qualité pour agir des organisations représentatives. Le CESE se félicite donc également que la Commission européenne prévoit des exigences minimales pour les organisations qui doivent représenter les personnes lésées. Il est vrai que ces organisations doivent être d'utilité publique et qu'aucun conflit d'intérêts ne peut exister. En revanche, il est exagéré et inacceptable que des moyens financiers et humains suffisants, ainsi qu'une expertise juridique, fassent aussi partie des exigences minimales. La question se pose de savoir selon quels critères la décision devrait effectivement être prise dans un cas particulier. Il convient d'approfondir la réflexion sur ce point. De nouvelles procédures législatives dans les États membres peuvent donner une bonne impulsion à cet égard.

⁽⁹⁾ JO C 162 du 25.6.2008, p. 1, paragraphe 7.1.2; JO C 128 du 18.5.2012, p. 97, paragraphe 5.2.3.

⁽¹⁰⁾ JO C 162 du 25.6.2008, p. 1, paragraphe 7.1.2; JO C 128 du 18.5.2012, p. 97, paragraphe 5.2.3.

⁽¹¹⁾ JO C 162 du 25.6.2008, p. 1, paragraphes 7.3 et suivants; JO C 128 du 18.5.2010, p. 97, paragraphe 5.2.3.

4.4 Réparation effective des dommages Il est primordial que les personnes lésées reçoivent la compensation intégrale de la valeur réelle de la perte subie ⁽¹²⁾. Les recommandations de la Commission européenne reflètent ce principe. Dans ce contexte, il convient également de se féliciter que les honoraires d'avocats subordonnés aux résultats ne puissent pas être payés sur les indemnités versées au requérant ⁽¹³⁾.

4.5 Procédure «d'opt-in» ou procédure «d'opt-out»

4.5.1 Dans son avis du 14 février 2008, le CESE a décrit en détail les avantages et les inconvénients des recours collectifs de type «opt-in» et «opt-out» ⁽¹⁴⁾. Dans cet avis et dans les suivants, il s'est prononcé en faveur d'un système mixte qui concilie les avantages des deux mécanismes ⁽¹⁵⁾.

4.5.2 Il convient d'octroyer aux particuliers le droit de se manifester pour s'associer aux actions collectives («opt-in»), plutôt que de partir du principe que, en l'absence de déclaration contraire, ils sont une partie requérante («opt-out») ⁽¹⁶⁾. Le CESE estime qu'il y a aussi des cas dans lesquels un système «d'opt-out» présente des avantages. C'est surtout lorsqu'un grand nombre de personnes lésées ont subi des dommages très légers qu'il pourrait être approprié d'étendre l'action à toutes ces victimes éventuelles ⁽¹⁷⁾.

4.5.3 Le requérant devrait alors être une entité représentative qualifiée au sens de la recommandation de la Commission européenne.

4.5.4 La Commission européenne n'indique pas clairement si, dans ces cas, elle estime qu'un système d'opt-out est juridiquement possible. Elle se contente de fournir l'indication générale selon laquelle il peut (uniquement) être dérogé au principe «d'opt-in» pour des raisons de bonne administration de la justice, mais n'explique malheureusement pas dans quels cas on se trouve en présence de tels motifs. Le CESE invite donc la Commission à préciser sa proposition ⁽¹⁸⁾.

4.6 Informations sur les recours collectifs Le CESE regrette que la recommandation ne prévoie aucun registre électronique des actions au niveau européen pour informer et recenser les requérants potentiels. Un tel registre, qui serait consultable par les personnes lésées dans l'ensemble de l'Union européenne, pourrait être exploité de manière efficace et peu coûteuse ⁽¹⁹⁾, et il aiderait les citoyens de l'Union et les entreprises à défendre leurs droits.

4.7 Autres mécanismes collectifs de règlement des litiges Les mécanismes collectifs extrajudiciaires peuvent représenter un complément utile pour régler les litiges ⁽²⁰⁾. Le CESE a toujours insisté sur le potentiel des procédures correspondantes ⁽²¹⁾. Il se félicite donc de la décision de prévoir également de telles procédures en tant qu'instrument complémentaire et facultatif pour les parties. En outre, il est impératif que les délais de prescription ou de déchéance prévus dans le cadre des procédures de résolution extrajudiciaire des litiges ne puissent pas expirer. Comme pour les actions collectives, la Commission européenne devrait préciser ce point.

4.8 Actions collectives de suivi Dans les domaines où les actions sont engagées par les autorités publiques, tels que le droit de la concurrence, il faut garantir une application efficace du droit dans la sphère publique, tout en permettant aux victimes de violations du droit de l'UE d'obtenir plus facilement réparation des dommages subis ⁽²²⁾. La proposition de la Commission européenne à cet égard est équilibrée car les délais de prescription ou de déchéance portant atteinte aux personnes lésées ne doivent pas expirer avant la conclusion des procédures administratives.

4.9 Financement des recours collectifs

4.9.1 Lorsqu'elles sont justifiées, les actions en réparation doivent être permises et ne doivent pas être entravées par des frais de procédure élevés. Le CESE se félicite donc que la Commission européenne ait demandé aux États membres de ne pas mettre en place des mécanismes de recours collectif d'un coût prohibitif.

⁽¹²⁾ JO C 128 du 18.5.2010, p. 97, paragraphe 5.2.3.

⁽¹³⁾ JO C 228 du 22.9.2009, p. 40, paragraphe 4.8.4.

⁽¹⁴⁾ JO C 162 du 25.6.2008, p. 1, paragraphes 7.2 et suivants.

⁽¹⁵⁾ JO C 162 du 25.6.2008, p. 1, paragraphe 7.2.3.1; JO C 128 du 18.5.2010, p. 97, paragraphe 5.2.3; JO C 228 du 22.9.2009, p. 40, paragraphes 4.4.1 et 4.4.2.

⁽¹⁶⁾ JO C 128 du 18.5.2010, p. 97, paragraphe 5.2.3.

⁽¹⁷⁾ JO C 162 du 25.6.2008, p. 1, paragraphe 7.2.3.1; JO C 128 du 18.5.2010, p. 97, paragraphe 5.2.3; JO C 228 du 22.9.2009, p. 40, paragraphes 4.4.1 et 4.4.2.

⁽¹⁸⁾ En outre, dans ce cadre, la Commission européenne devrait une nouvelle fois préciser quand et sous quelles conditions les systèmes «d'opt-out» sont compatibles avec le droit d'être entendu, consacré à l'article 41, paragraphe 2, et à l'article 47, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cette nécessité est notamment importante pour les États membres dans lesquels le droit d'être entendu est garanti par la Constitution, tels que l'Allemagne.

⁽¹⁹⁾ JO C 228 du 22.9.2009, p. 40, paragraphe 4.8.5.

⁽²⁰⁾ JO C 128 du 18.5.2010, p. 97, paragraphe 5.3.5.

⁽²¹⁾ JO C 181 du 21.6.2012, p. 93.

⁽²²⁾ JO C 228 du 22.9.2009, p. 40, paragraphe 3.6.1.

4.9.2 La Commission devrait toutefois préciser davantage son raisonnement à cet égard. Pour les organisations représentatives d'utilité publique, les frais de procédure et d'avocat peuvent constituer un obstacle insurmontable. Si elles succombaient, elles pourraient notamment devoir supporter des frais d'expertise qui menaceraient leur survie. Pour ces organisations d'utilité publique, il convient donc — par analogie avec les systèmes de droit du travail et de droit social dans les différents États membres — d'envisager de limiter les frais de procédure. Des éléments importants plaident en faveur d'une réflexion autour d'un système de prélèvement sur leur bénéfice en cas d'enrichissement, qui serait dans leur intérêt.

4.9.3 Le CESE appuie également la décision d'autoriser le financement par des tiers sous certaines conditions. Les conditions énoncées par la Commission européenne, telles que la transparence sur l'origine des moyens de financement, sont appropriées et suffisantes pour éviter les procès abusifs.

Bruxelles, le 10 décembre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage assistées, modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2011/83/UE, et abrogeant la directive 90/314/CEE du Conseil»

COM(2013) 512 final — 2013/0246 (COD)

(2014/C 170/12)

Rapporteuse générale: M^{me} DARMANIN

Le 6 septembre 2013 et le 10 septembre 2013 respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage assistées, modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2011/83/UE, et abrogeant la directive 90/314/CEE du Conseil»

COM(2013) 512 final — 2013/0246 (COD).

Le 12 novembre 2013, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 494^e session plénière des 10 et 11 décembre 2013 (séance du 11 décembre 2013) de nommer M^{me} DARMANIN rapporteure générale, et a adopté le présent avis par 96 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement la proposition de directive relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage assistées. Il reconnaît que l'élément central de la proposition concerne le champ d'application de la directive et les définitions qu'elle contient et formule dès lors les recommandations suivantes:

- les voyages d'affaires ou les combinaisons de voyages d'affaires et d'agrément qui ne sont pas couverts par un contrat-cadre et qui prennent la forme d'un voyage à forfait ou d'une prestation de voyage assistée devraient clairement entrer dans le champ d'application de la proposition;
- les organisateurs de voyages occasionnels devraient également relever du champ d'application de la directive afin de garantir des conditions de concurrence équitables et une protection adéquate des consommateurs. Il convient donc de retirer les «forfaits organisés de manière occasionnelle» du considérant 19 de la proposition;
- les forfaits et les prestations de voyage assistées de moins de 24 heures devraient relever du champ d'application de la proposition. Leur durée étant limitée, le risque pour les professionnels est plus faible, mais les consommateurs, quant à eux, sont susceptibles d'être confrontés à autant de problèmes qu'avec d'autres types de forfaits. En outre, dans certains pays, cette restriction n'existe pas;
- les informations de réservation concernant les voyageurs, visées dans la définition de la prestation de voyage assistée (article 3, paragraphe 2, point v), devraient comprendre toutes les informations du client qui font l'objet d'un transfert et pas seulement les données figurant sur la carte de crédit, tel que le prévoit le considérant 18 de la proposition;
- il y a lieu de supprimer la dernière phrase de l'article 3, paragraphe 2, point b) v), à savoir «au plus tard lors de la confirmation de la réservation du premier service», la référence à un délai précis étant problématique et source de confusion;
- il conviendrait de supprimer la référence à la «même procédure de réservation» à l'article 3, paragraphe 2, point b) i) et celle aux «réservations séparées» au paragraphe 5, point a) du même article.

1.2 Le CESE se félicite du fait que la proposition s'oriente vers une plus grande transparence. Toutefois, la méthodologie adoptée pour garantir cette transparence doit être claire et réalisable, et ne peut être laissée entièrement à l'appréciation des détaillants.

1.3 Bien qu'il soutienne la diffusion d'informations par voie électronique, le CESE relève qu'un certain nombre de consommateurs européens n'utilisent toujours pas cette fonctionnalité, que ce soit par choix ou en raison d'un accès limité, et qu'ils ne peuvent pas être désavantagés lorsqu'il s'agit d'accéder à des informations sur leur voyage à forfait ou aux mises à jour de celles-ci.

1.4 Le CESE recommande de définir plus clairement les frais d'annulation «raisonnables» et souligne avec insistance qu'une compensation de 100 euros est insuffisante et restreint les droits actuels des consommateurs.

1.5 Le CESE estime qu'il est possible de modifier la directive 90/314/CEE pour l'adapter aux nouvelles technologies sans devoir baisser le niveau de protection des consommateurs.

2. Contexte

2.1 La directive relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage assistées est une mise à jour, attendue de longue date, de la directive de 1990 sur les voyages à forfait. Cette directive actualisée prend en considération les nouveaux médias numériques en tant qu'outil de réservation de vacances pour les consommateurs et supprime quelques éléments obsolètes.

2.2 La Commission a débuté ses travaux de révision de la directive en 2007; à cet effet, elle a réalisé des analyses d'impact, mené un processus de consultation et tenu des réunions spécifiques avec des parties prenantes.

3. Définition

3.1 L'un des éléments clés de la directive actualisée est le champ d'application de la directive et les définitions qu'elle contient. Le champ couvre un éventail plus large de types de prestations de voyage et comprend:

- les forfaits organisés à l'avance, achetés chez un détaillant ou en ligne;
- la nouvelle catégorie de forfaits créés sur mesure et achetés en ligne ou chez un détaillant en magasin;
- d'autres prestations de voyage personnalisées (prestations de voyage assistées), pour lesquelles un détaillant ou un prestataire de services de voyage agissent en qualité d'intermédiaire.

3.2 Le champ d'application de la directive ne couvre pas les prestations de voyage indépendantes ni les prestations de voyage d'affaires et définit, dans son article 2, d'autres domaines qui ne sont pas couverts. À cet égard, le CESE souligne que l'exclusion visée à l'article 2, paragraphe 2, point c) ne doit en aucun cas avoir des incidences sur l'entrepreneur ou l'employé qui achète une prestation de voyage assistée ou un voyage à forfait pour des raisons professionnelles ou une combinaison de voyage d'affaires et d'agrément qui ne relève pas d'un contrat-cadre. Par conséquent, dans la pratique, ce type de voyage entrerait dans la définition du voyage à forfait et/ou de la prestation de voyage assistée.

3.3 Cette nouvelle définition garantit que le voyage à forfait couvre un champ plus vaste que les simples vacances à forfait traditionnelles; elle tient également compte de tendances plus actuelles en matière de vacances, s'appliquant ainsi à 23 % de vacanciers en plus. L'on s'attend à ce que cette nouvelle directive couvre près de la moitié des vacanciers (46 %).⁽¹⁾ Si 7 voyages à forfait traditionnels sur 10 sont achetés dans une agence de voyage, un certain nombre de consommateurs se procurent ces forfaits classiques en ligne; en outre, l'on utilise de plus en plus l'internet pour acheter des forfaits créés sur mesure⁽²⁾.

3.4 Le CESE se félicite de cette nouvelle définition, plus large, du voyage à forfait, qui aborde clairement des problématiques des forfaits sur mesure qui n'étaient pas prises en compte par la directive de 1990, en dépit du fait que les consommateurs avaient généralement l'impression d'être protégés. Selon le CESE, les voyages à forfait ne combinent pas nécessairement transport et hébergement: il s'agit plutôt d'une combinaison d'au moins deux composantes différentes, que ce soit la location de voiture ou des excursions, le transport, l'hébergement, des activités sportives ou toute autre composante des vacances.

3.5 La définition du «forfait» visée à l'article 3, paragraphe 2, englobe un large éventail d'aspects du voyage à forfait. Le CESE est satisfait de cette définition mais souligne que les «informations» visées au paragraphe 2, point b) v) de l'article susmentionné devraient comprendre toutes les informations de réservation du client qui font l'objet d'un transfert et pas seulement les données figurant sur la carte de crédit, comme précisé dans l'exposé des motifs (considérant 18) de la directive. Le CESE recommande dès lors de supprimer les deux dernières phrases du considérant 18. En outre, le CESE souligne que ces transferts d'informations ne devraient pas être liés à un moment précis et recommande dès lors de supprimer complètement la formule «au plus tard lors de la confirmation de la réservation du premier service» du considérant 18 et de l'article 3, paragraphe 2, point b) v).

⁽¹⁾ Données provenant de l'analyse d'impact de la Commission (SWD(2013) 263 final).

⁽²⁾ Étude menée par le BEUC et ses membres sur le thème «Vacances et voyages».

3.6 Le CESE souligne que la directive devrait également s'appliquer aux organisateurs occasionnels de voyages à forfait, de manière à couvrir leurs responsabilités et leurs obligations. Cela permettrait de s'assurer que le consommateur est protégé quel que soit l'organisateur du voyage, et de garantir des conditions de concurrence équitables pour les organisateurs de voyages à forfait. Par conséquent, le CESE recommande de supprimer l'expression «forfaits organisés de manière occasionnelle» du considérant 19 de l'exposé des motifs de la directive.

3.7 Les forfaits et les prestations de voyage assistées de moins de 24 heures devraient relever du champ d'application de la proposition. Leur durée étant limitée, le risque pour les professionnels est plus faible, mais les consommateurs, quant à eux, sont susceptibles d'être confrontés à autant de problèmes qu'avec d'autres types de forfaits. En outre, dans certains pays, cette restriction n'existe pas ⁽³⁾.

4. Transparence

4.1 La proposition vise à accroître la transparence au profit des consommateurs, de sorte qu'ils soient informés du type de contrat qu'ils concluent et de leurs droits respectifs. L'objectif est d'éviter que se répètent des cas antérieurs, où des consommateurs ont été amenés à croire, indûment, qu'ils étaient protégés.

4.2 Le CESE est favorable à ce que les consommateurs reçoivent des informations claires et plus nombreuses sur les termes qu'ils acceptent. Toutefois, la mise en pratique de cette transparence pourrait ne pas être aussi simple qu'elle y paraît, la méthodologie de sa mise en œuvre étant laissée à l'appréciation du détaillant.

4.3 La responsabilité devrait incomber tant à l'organisateur qu'au détaillant, et non au seul organisateur. Souvent, les consommateurs ne comprennent pas bien qui est qui dans la chaîne contractuelle et considèrent le détaillant comme la personne avec qui ils ont conclu le contrat. En outre, les consommateurs ne devraient pas devoir compter sur la bonne volonté du détaillant de transmettre des plaintes; l'application correcte de l'article 13 s'avère dès lors essentielle.

5. Règles spéciales pour les publications

5.1 L'internet ayant ouvert une nouvelle ère de l'information pour les consommateurs, l'obligation de réimprimer des brochures, que prévoyait la directive de 1990, a été abrogée. Supprimer cette exigence permettra au secteur d'économiser 390 millions d'euros par an ⁽⁴⁾. Néanmoins, la nouvelle proposition exige encore que le consommateur reçoive toutes les informations au stade du contrat et qu'il soit prévenu par écrit de toute modification.

5.2 Le CESE se félicite des économies réalisées par l'industrie et recommande vivement de les réorienter vers l'innovation, l'emploi et la croissance. Toutefois, le Comité estime que les consommateurs qui s'abstiennent d'utiliser l'internet, par choix ou par manque de ressources, ne devraient pas être défavorisés en matière d'accès aux informations correctes.

6. Information précontractuelle et modifications du contrat

6.1 Le CESE insiste sur la nécessité de fournir les informations précontractuelles sur un support durable pour permettre aux consommateurs de les lire à tout moment.

6.2 En outre, si le CESE accepte que des informations, précontractuelles ou contractuelles, fournies au voyageur puissent être modifiées, les données relatives au nom et à l'adresse du fournisseur sont trop importantes et ne devraient donc pas faire l'objet de modifications.

6.3 Des modifications importantes du contrat ne devraient être possibles que si elles n'entraînent pas d'effets indésirables pour le voyageur. En outre, l'acceptation des modifications par le consommateur doit être explicite et non tacite, comme le suggère l'article 9, paragraphe 2, point b).

6.4 Il convient de supprimer le droit de l'organisateur d'annuler le forfait si le nombre minimum de personnes requis n'est pas atteint. Bien que cette possibilité existe déjà dans la directive actuelle, elle ne se justifie plus, étant donné que la technologie permet à présent aux professionnels de prévoir et de gérer facilement les risques liés à leurs offres et à leurs opérations.

⁽³⁾ En Hongrie et en Autriche par exemple, les voyages de moins de 24 heures sont couverts. Par ailleurs, dans certains pays comme l'Espagne, les combinaisons de transport, repas et ticket pour assister à un spectacle ou à un événement sportif sont de plus en plus fréquentes, l'ensemble se déroulant sur moins de 24 heures, sans hébergement.

⁽⁴⁾ Données provenant de l'analyse d'impact de la Commission (SWD(2013) 263 final).

6.5 Il conviendrait que les contrats soient rédigés dans la langue du consommateur.

7. Droits de résiliation

7.1 Les consommateurs conservent le droit de céder un contrat à une tierce personne mais aussi de résilier un contrat, au titre des nouvelles règles. S'ils exercent ces droits, ils seront obligés de verser un montant raisonnable à l'organisateur afin de couvrir les frais engagés.

7.2 Le CESE soutient l'extension du droit du consommateur d'annuler son voyage avant le départ. Néanmoins, il s'interroge sur la valeur réelle des frais «raisonnables» en cas de résiliation du contrat par le consommateur. La directive devrait établir des principes ou règles généraux sur la façon de calculer l'indemnité à charge du consommateur. Les frais ne devraient pas être disproportionnés ou excessifs.

7.3 En outre, le consommateur devrait pouvoir résilier le contrat sans payer de dédommagement dans des circonstances imprévues et indépendantes de sa volonté, telles qu'une maladie ou le décès d'un membre de la famille, ce qui constitue un corollaire du droit de l'organisateur d'annuler sans verser de dédommagement en cas de force majeure.

8. Responsabilité en cas de non-exécution

8.1 Le plafonnement de la compensation à 100 euros par nuit et à trois nuits par voyageur est totalement inacceptable pour le CESE. Il contredit la responsabilité générale de l'organisateur d'exécuter le forfait tel que convenu avec le consommateur. En outre, il va à l'encontre du principe d'«indemnisation totale» des dommages, un principe général du droit qui s'applique dans l'ensemble des États membres de l'UE. Cette limite de prix ne devrait jamais s'appliquer aux personnes à mobilité réduite (PMR).

8.2 Le CESE se félicite vivement que la proposition de directive intègre spécifiquement les droits des personnes handicapées, par exemple au chapitre IV.

8.3 Le CESE recommande à la Commission que le préambule de la proposition mentionne des références à la certification de l'accessibilité et à sa normalisation, ce qui apporterait de précieuses informations à l'agent de voyages.

8.4 Le CESE convient que le principe qui engage les voyageurs à prévenir l'organisateur «de leurs besoins particuliers au moins 48 heures avant le début du forfait» devrait également s'appliquer aux personnes handicapées. Toutefois, le Comité signale que souvent, bien qu'il souhaite le faire, le voyageur ne sait pas comment communiquer cette information à l'organisateur. Il est dès lors important que les méthodes pour communiquer ces informations soient clairement expliquées au voyageur (en prévoyant par exemple un champ spécifique dans le formulaire de demande en ligne).

9. Amélioration du système de réclamation

9.1 La réclamation est un aspect crucial pour la protection des consommateurs. Jusqu'à présent, les consommateurs étaient parfois confrontés à des situations éprouvantes, dans lesquelles la responsabilité passait d'un prestataire de service à l'autre. La proposition souligne la nécessité de prévoir un point de contact unique en cas de problèmes.

9.2 Le CESE soutient la simplification du système de réclamation pour les consommateurs qui consistent à ne prévoir qu'un seul point de contact pour régler les problèmes qui pourraient survenir au cours d'un voyage à forfait personnalisé. Le point de contact unique doit être clairement déterminé dès le début des discussions relatives à un contrat portant sur un voyage à forfait.

9.3 Les consommateurs ne devraient pas être forcés d'introduire leur plainte immédiatement, mais ils devraient disposer d'un temps raisonnable pour le faire; de cette manière, ils ne se verraient pas refuser le droit de recours après la période de voyage.

10. Impact de la proposition

10.1 Le CESE reconnaît l'impact significatif de cette nouvelle proposition, tant pour les consommateurs que pour les entreprises. Comme le font observer les communiqués de presse de la Commission sur le sujet, il existe un certain nombre d'avantages pour les deux parties.

10.2 La proposition révisée offrira aux consommateurs une meilleure protection dans certains domaines et permettra au secteur de faire des économies. Malgré cela, le CESE a encore des inquiétudes en ce qui concerne la mise en œuvre effective de l'obligation de transmettre des informations au consommateur et les responsabilités claires des professionnels du secteur.

10.3 En outre, bien qu'elles ne soient pas couvertes par cette directive, les prestations de voyage individuelles ne devraient pas pâtir d'un degré moindre de protection des consommateurs.

11. Consolidation des dispositions juridiques

11.1 Le CESE fait observer qu'il existe un problème de fragmentation juridique des droits en matière de voyage et de vacances, et qu'une approche plus harmonisée s'impose. Les voyages et les vacances ne sont pas couverts par les droits généraux de la consommation, ni par la directive 2011/83 relative aux droits des consommateurs. Cette exclusion a entraîné cette fragmentation et une faible protection des consommateurs européens lorsqu'ils voyagent. En outre, les voyages individuels étant couverts différemment au titre d'autres directives, qui leur appliquent une réglementation spécifique, la variété et l'étendue des droits prévus par les différentes directives créent effectivement davantage de confusion pour les voyageurs.

12. Insolvabilité

12.1 La protection des consommateurs contre l'insolvabilité prévue dans la proposition est considérée comme utile pour éviter des situations dans lesquelles des consommateurs désemparés essaient de gérer des problèmes d'insolvabilité pendant leurs vacances. Toutefois, il convient de garantir une coopération administrative et de s'assurer que les points de contact fournis réagissent rapidement.

13. Révision

13.1 Le CESE constate avec satisfaction que la Commission prévoit de soumettre, dans les cinq ans, un rapport de révision sur l'application de la directive au Conseil et au Parlement, ainsi que des propositions législatives. Le CESE insiste pour que cette révision commence immédiatement après l'entrée en vigueur de la directive afin d'avoir une image claire de la mise en œuvre dès les premières étapes; par ailleurs, les propositions législatives ne nécessiteront pas énormément de temps pour être adoptées.

14. Harmonisation et lien avec le droit général des contrats

14.1 L'harmonisation complète proposée par la Commission ne devrait pas entraîner de baisse du niveau actuel de protection des consommateurs. Les États membres devraient être libres de compléter les règles de la directive et de maintenir les règles en vigueur à l'échelle nationale.

14.2 Le CESE souligne que le système de recours spécifique en cas d'inexécution ou de mauvaise exécution des services par le professionnel a des incidences sur le droit général des contrats des États membres et que par conséquent, il y a lieu de clarifier le lien entre la proposition et le droit général des contrats.

15. Autres points

15.1 Il conviendrait de définir plus clairement certains termes vagues contenus dans la proposition de la Commission, tels que «part significative» (article 2, paragraphe 2, point d), «délai raisonnable» (article 9, paragraphe 2, point b) et «disproportionnée» (article 11, paragraphe 2).

15.2 Les paragraphes 2, point b), i) et 5, point a), de l'article 3 sont contradictoires et nécessitent donc une clarification.

15.3 La Commission devrait établir une liste indicative non exhaustive d'autres services touristiques (article 3, paragraphe 1, point d), outre les frais et les délais mentionnés à l'article 10, paragraphe 1, et les circonstances exceptionnelles visées à l'article 12, paragraphe 3, point iii).

Bruxelles, le 11 décembre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte»

COM(2013) 550 final — 2013/0265 (COD)

et la «Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2013/36/UE et 2009/110/CE et abrogeant la directive 2007/64/CE»

COM(2013) 547 final — 2013/0264 (COD)

(2014/C 170/13)

Rapporteur: **M. FARRUGIA**

Le 8 octobre et le 31 octobre 2013 respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément à l'article 114 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen, sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte»

COM(2013) 550 final — 2013/0265 (COD)

et la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2013/36/UE et 2009/110/CE et abrogeant la directive 2007/64/CE»

COM(2013) 547 final — 2013/0264 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 novembre 2013

Lors de sa 494^e session plénière des 10 et 11 décembre 2013 (séance du 11 décembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 176 voix pour, 22 voix contre et 12 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement les deux initiatives à l'examen qui font partie du paquet législatif de la Commission sur les paiements publié le 24 juillet 2013: la proposition de directive révisée (DSP II) sur les services de paiement et la proposition de règlement sur les commissions d'interchange (règlement CI).

1.2 Le CESE souligne qu'il est urgent de faire aboutir ces propositions selon le processus réglementaire afin de combattre le manque de transparence sur les coûts réels des paiements par carte et les obstacles à l'entrée sur le marché des paiements, y compris la commission multilatérale d'interchange. Le CESE relève qu'il manque toujours pour le marché des paiements un cadre réglementaire basé sur des données empiriques, qui conduirait à une harmonisation totale du SEPA. De plus, le cadre juridique doit permettre une concurrence libre et ouverte dans l'intérêt du bien-être des consommateurs et du bon fonctionnement du libre marché. Le marché des paiements européens doit évoluer pour permettre de nouveaux modèles de paiement et des évolutions technologiques.

1.3 Le CESE approuve de manière générale le plafonnement proposé par la Commission dans le règlement sur les CI, mais recommande que les plafonds pour les paiements électroniques aussi bien par carte de crédit que par carte de débit soient inférieurs à ceux proposés actuellement. Un système de débit qui n'utiliserait pas l'interchange doterait l'Europe d'une alternative électronique vraiment bon marché, facile et efficace à l'utilisation de l'argent liquide et ouvrirait des opportunités plus intéressantes pour le marché du commerce en ligne à la fois au plan national et transfrontalier. Parallèlement, un système de coûts moins élevés pour les transactions par carte de crédit apporterait de plus grands bénéfices au consommateur et à l'économie.

1.4 Le CESE estime également que ces mesures sont si importantes qu'il faut éviter tout retard dans leur mise en œuvre. Des plafonds devraient être introduits au niveau national, si possible dans les six mois à compter de l'adoption du règlement et au plus tard dans l'année qui suit.

1.5 Le CESE recommande de trouver une possibilité de limiter les commissions imposées dans le cadre du modèle commercial tripartite également. Dans l'analyse d'impact publiée avec les propositions, la Commission affirme que le modèle tripartite peut être exempté du plafonnement dès lors qu'il représente une part de marché limitée et qu'il est généralement circonscrit à une utilisation professionnelle. Compte tenu du développement rapide des nouveaux modèles commerciaux et des systèmes basés sur une infrastructure en nuage, le CESE ne partage pas entièrement la confiance de la Commission pour penser qu'il en sera encore ainsi.

1.6 Le CESE considère qu'il faut appliquer aux cartes commerciales des plafonds fixés à un niveau identique à celui prévu pour les cartes consommateurs. Il faut faire en sorte d'éviter toute incitation à un usage plus commercial de la carte.

1.7 Le CESE recommande une plus grande clarté pour la DSP II quant au prélèvement éventuel de commissions par les banques lorsqu'elles autorisent des prestataires tiers à accéder à des informations concernant le compte du consommateur. Le CESE comprend que la Commission n'entend pas que les banques facturent de tels frais et recommande de bien clarifier ce point dans le texte de la directive.

1.8 En plus de ces propositions, le CESE souligne la nécessité d'établir des normes entièrement interopérables pour les paiements dans les marchés en Europe. Beaucoup reste à faire pour intégrer les nouvelles technologies et garantir la sécurité juridique. De même, il est essentiel que tous les acteurs concernés soient consultés et adhèrent aux mêmes normes. Cela nécessitera un leadership européen centralisé et une solide structure de gouvernance.

2. Commentaires et observations

2.1 En 2011, la Commission européenne a publié un Livre vert intitulé «Vers un marché européen intégré des paiements par carte, par Internet et par téléphone»⁽¹⁾ et le train de mesures sur les paiements est le fruit de la consultation qui s'en est suivie. Le CESE renvoie à son avis⁽²⁾ dans lequel il souligne le besoin de clarté et de sécurité juridique quant aux règles relatives aux commissions multilatérales d'interchange (CMI) et aux règles commerciales en matière de paiements par carte. Cette nécessité a été relayée dans de nombreuses réponses à la consultation. Le CESE approuve le règlement CI proposé, qui traitera de ces questions. Le règlement s'appliquera aux transactions réalisées au moyen des cartes plastique actuelles comme à tous les paiements électroniques ou via un mobile effectués avec des applications qui utilisent le même modèle commercial.

2.2 Le CESE note que d'après les chiffres de la BCE, le coût total pour la société des paiements de détail est de 130 milliards d'euros, soit 1 % du PIB et que le coût des commissions d'interchange s'élève à 10 milliards⁽³⁾. Le marché bancaire de détail, l'ampleur de son expansion et la maturité des paiements électroniques et par carte varient de manière significative d'un État membre à l'autre. Dans la plus grande partie de l'Europe et dans certains États membres en particulier, il se caractérise par une concurrence peu développée, avec pour conséquence le maintien de prix élevés et d'un faible degré d'innovation.

2.3 Le CESE constate que les retraits en espèces dans les distributeurs automatiques ne sont pas couverts par la législation proposée. Une moindre utilisation des espèces pourrait entraîner une augmentation des paiements électroniques, ce qui apporterait des bénéfices à tous les commerçants et consommateurs. La BCE et la Commission reconnaissent que les espèces représentent un coût privé élevé et sont susceptibles d'encourager l'économie parallèle et l'évasion fiscale, compte tenu de la faible traçabilité et transparence des paiements en espèces.

2.4 Le recours au paiement électronique, à la fois via Internet et les téléphones mobiles, est en rapide expansion. Il est essentiel que le cadre réglementaire européen soit en mesure d'intégrer ces changements. Le CESE rejoint la Commission, sur le fait qu'il faut veiller à ce que les inconvénients du système d'interchange et d'autres types de coûts n'aient pas de retombées sur ces nouvelles technologies mobiles.

⁽¹⁾ COM(2011) 941 final.

⁽²⁾ JO C 351 du 15.11.2012, p. 52.

⁽³⁾ Rapport de la BCE, «The Social and Private Costs of Retail Payments Instruments» (*Le coût social et privé des instruments de paiement de détail*), Occasional Paper 137, septembre 2012.

2.5 Le CESE soutient la proposition de directive de la Commission sur l'accès aux comptes de paiement ⁽⁴⁾, qui devrait considérablement contribuer à stimuler la concurrence dans ce domaine. Il est également souhaitable que cette directive permette la transparence et l'information nécessaires sur tous les autres coûts à charge des consommateurs, information qui n'est pas connue actuellement, et qu'elle prévienne la possibilité pour ceux-ci de changer de banque plus facilement afin de trouver la solution la plus rentable. Elle entend donner à chaque citoyen européen le droit d'ouvrir un compte bancaire assorti de prestations de base, gratuitement ou à un coût «raisonnable». Le paquet de mesures sur les paiements, combiné à cette proposition, devrait avoir pour objectif global de permettre à tous les citoyens de l'UE d'effectuer des paiements de base par Internet au plan national comme transfrontalier, à moindre coût et facilement.

2.6 Le CESE note également le manque de données disponibles sur les coûts réels des modes de paiement électronique et l'absence de transparence en la matière. Des données supplémentaires sont nécessaires pour pouvoir procéder à une analyse complète de ces problèmes et déterminer qui paye quoi parmi les parties prenantes. Il faut également veiller à éviter toute conséquence non souhaitée, à savoir que la baisse des commissions pour une partie du marché ne puisse entraîner une hausse des coûts dans une autre partie du système.

2.7 Le CESE note que la Commission a commandé une étude en vue d'évaluer l'impact sur les commerçants de la CMI par rapport aux espèces en utilisant le test d'indifférence du commerçant ⁽⁵⁾. Le CESE estime qu'il faut mener des études similaires sur les perceptions et les attitudes des consommateurs concernant le coût des différents modes de paiement car il existe peu de données empiriques en la matière. L'étude sur l'impact de la DSP I et du règlement sur les paiements transfrontaliers, préparée par London Economics, fournit quelques informations à ce sujet ⁽⁶⁾. De même, une étude récente ⁽⁷⁾ a montré que c'était la surfacturation qui avait le plus d'impact sur le comportement du consommateur lors du choix du mode de paiement. Toutefois, le CESE relève qu'il faut réaliser d'autres études pour apprécier les effets sur le comportement du consommateur de la transparence des coûts réels des différents modes de paiement.

2.8 Le système de paiement lié à une carte fondé sur une commission multilatérale d'interchange (CMI) a initialement été conçu pour encourager l'usage de la carte et cela a bien fonctionné pendant des années. Toutefois, dans le marché saturé d'aujourd'hui, il est devenu obsolète et fait barrage à l'innovation et à la concurrence au détriment de l'économie européenne dans son ensemble.

2.9 La CMI est facturée par la banque du titulaire de la carte (banque émettrice) à la banque d'un commerçant (banque acquéreuse) pour chaque transaction de vente effectuée au moyen d'une carte de paiement. Cette commission est transmise par la banque acquéreuse au détaillant au moyen d'une réduction du paiement du prix de la transaction. Les commissions d'interchange sont une source de revenus importants que les banques émettrices tirent des cartes (d'autres comprennent les redevances annuelles, les intérêts pour l'utilisation d'une facilité de crédit, les pénalités pour retard de paiement, les frais de change, etc.).

2.10 Le marché actuel des paiements électroniques en Europe est dominé par les cartes. Deux grands opérateurs se le partagent et l'exploitent selon le modèle des CMI. Ce modèle commercial fausse la concurrence de plusieurs manières. La concurrence entre les systèmes de cartes pour la clientèle de banques émettrices entraîne des frais toujours plus élevés tandis que la concurrence pour la clientèle de titulaires de carte génère de nouveaux produits assortis d'«avantages gratuits» plus importants. Il est par conséquent nécessaire d'accroître la concurrence entre les prestataires de services de paiement.

2.11 En 2007, la Commission a adopté une décision affirmant que le modèle de CMI de MasterCard était un accord qui violait les règles de la concurrence, contraire à la section 101 du traité UE. MasterCard a fait appel de cette décision mais au mois de mai 2012, le Tribunal de l'UE a pleinement soutenu la décision de la Commission et affirmé que la CMI appliquée par MasterCard était anticoncurrentielle et n'était pas nécessaire pour le bon fonctionnement du système de paiement par carte. MasterCard a fait appel de ce jugement.

2.12 Le règlement CI propose de traiter ces questions en plafonnant à certains niveaux les commissions d'interchange pour certains types de cartes, plafonds qui devront être appliqués après des périodes de temps déterminées. Il vise également à traiter la question de certaines règles contractuelles qui lient les utilisateurs de systèmes de paiement par carte et qui sont réputées avoir des effets anticoncurrentiels.

⁽⁴⁾ COM(2013) 266 final, CES5943-2013, adopté le 18 septembre 2013 (non encore publié au JO).

⁽⁵⁾ La Commission a confié à Deloitte la réalisation d'une étude sur les coûts de l'acceptation des moyens de paiement.

⁽⁶⁾ Voir étude sur l'impact de la Directive 2007/64/CE et l'application du règlement 924/2009: http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/framework/130724_study-impact-psd_en.pdf.

⁽⁷⁾ Elke Himmelsbach and Nico Siegel, of TNS in Germany, «Hidden fees for card payments: Will transparency change consumer behaviour?»

2.13 Le règlement ne propose la fixation de plafonds que pour les transactions par carte dans le cadre des systèmes de paiement quadripartites largement utilisés par les consommateurs; ces plafonds ne s'appliqueraient pas aux cartes commerciales ni aux cartes relevant du système tripartite (Amex, Diners, par exemple). Cependant, lorsque les systèmes de paiement tripartites émettent des cartes ou acquièrent des transactions par carte à travers une banque agréée — comme le fait AMEX dans certains États membres — ils sont considérés comme des systèmes quadripartites.

2.14 Les plafonds proposés ne s'appliqueraient qu'aux transactions par carte des consommateurs et seraient fixés à 0,2 % maximum pour les cartes de débit et à 0,3 % pour les cartes de crédit. Le CESE ne dispose pas de données définitives concernant les éléments sur lesquels ces plafonds sont basés. Ils sont identiques à ceux adoptés en vertu d'engagements pris par MasterCard en 2009, suite à la procédure pour violation des règles de concurrence dont il a fait l'objet. En 2010 également, Visa Europe s'est engagée à un plafonnement à 0,2 % pour les cartes de paiement et ensuite à 0,3 % pour les cartes de crédit.

2.15 Les plafonds fixés reflètent par conséquent les engagements en matière de concurrence acceptés par la Commission sur la base du test d'indifférence du commerçant. Toutefois, le CESE relève que la Commission doit encore terminer l'étude mentionnée au paragraphe 2.7 ci-dessus. Les chiffres proviennent à l'origine des systèmes de paiement par carte eux-mêmes, utilisant des données fournies par un certain nombre de banques centrales⁽⁸⁾. Le CESE souligne que toutes les sauvegardes nécessaires devraient être introduites dans la législation proposée afin de garantir que les coûts directs que les banques pourraient imposer aux consommateurs (tels que les commissions et les frais liés aux cartes et aux comptes) ne seront pas augmentés pour contourner l'abaissement des CMI.

2.16 Cependant, l'exposé des motifs du règlement lui-même fait valoir qu'actuellement dans huit États membres, aucune commission ne s'applique aux transactions effectuées avec des cartes de débit, ou alors des commissions d'interchange très réduites, et aucun effet négatif notable n'a été constaté sur l'émission ou l'usage des cartes. De même, l'analyse d'impact de la Commission apporte des éléments concrets en faveur de la suppression des commissions d'interchange sur les cartes de débit utilisées par les consommateurs⁽⁹⁾. Le CESE préconise de mener à bien une analyse plus détaillée pour déterminer les coûts réels que les CMI représentent pour les consommateurs, en raison d'une surfacturation ou d'une augmentation directe des tarifs.

2.17 Le CESE est d'avis que les plafonds proposés dans le règlement CI devraient être examinés de manière plus approfondie. Le marché des cartes de débit est très développé dans presque tous les États membres en Europe et il n'y a pas lieu d'encourager leur utilisation au moyen d'un marketing financé par les commissions d'interchange. De plus, des CIM moins élevées favoriseraient une meilleure acceptation des cartes et partant une utilisation accrue de celles-ci, de sorte que les banques subiraient peu ou pas de perte de revenus.

2.18 Le CESE propose de modifier la proposition actuelle pour établir un système exempt de CIM pour les cartes de débit, en se basant sur les systèmes nationaux en vigueur les plus efficaces. Parallèlement, le plafond pour les cartes de crédit, fixé à 0,3 %, devrait être revu à la baisse, et proportionné au niveau de débit inférieur. Il y a lieu de réexaminer les mesures et d'évaluer leur impact sur les entreprises et les consommateurs.

2.19 Le règlement CI prévoit l'entrée en vigueur des plafonds en deux étapes: transactions transfrontalières, soumises à un plafond deux mois après l'entrée en vigueur, et transactions nationales auxquelles il s'appliquera deux ans après l'entrée en vigueur. Le CESE s'interroge sur la nécessité d'une aussi longue période de transition pour les CIM sur les transactions nationales. La plupart des paiements sont effectués localement et le marché des paiements transfrontaliers est comparativement très réduit. C'est sur le marché des transactions nationales que les niveaux de CI présentent la plus grande charge pour les commerçants et partant pour les consommateurs. Une aussi longue période de transition pour le marché pourrait avoir pour conséquence de retarder considérablement les retombées des bénéfices que l'on peut tirer du règlement.

2.20 Le CESE accueille aussi favorablement les changements introduits dans les règles régissant les acquisitions transfrontalières mais insiste sur le fait qu'ils ne doivent pas avoir pour résultat de créer de nouvelles barrières entre les gros et les petits commerçants. La proposition permettra l'acquisition transfrontalière au moyen de cartes de consommateurs au plafond fixé à compter de son entrée en vigueur. Si la mise en œuvre au niveau national n'a pas lieu le plus rapidement possible, comme conseillé au paragraphe 1.4 ci-dessus, cela peut supposer que seuls les gros détaillants pourraient bénéficier immédiatement des plafonds en rendant leurs opérations d'acquisition transfrontalières, tandis que les opérations des PME, qui n'ont pas cette possibilité, continueraient d'être soumises à des taux nationaux plus élevés. On ne peut pas affirmer que les banques nationales abaisseront volontairement leurs taux afin de contrecarrer la tendance au transfert vers les acquéreurs transfrontaliers. Nous estimons également que les règles sur l'acquisition transfrontalière devraient aussi s'appliquer aux cartes commerciales et qu'il y a lieu de prévoir que la commission d'interchange à appliquer soit celle du pays où opère l'acquéreur.

⁽⁸⁾ Voir la note de la Commission européenne 13/719, 24 juillet 2013.

⁽⁹⁾ Il est dit à la page 193: «*The option of banning interchange fees for debit cards which would generate potentially higher benefits to merchants and consumers deserves further examination. This is to ensure that the maturity of markets in the EEA, in particular as regards debit cards issuance and usage, is such that there is no need for charging interchange fees to incentivise debit card payments. A review to this effect could therefore be conducted shortly after a legislative action on interchange fees has been taken.*»

2.21 Le CESE approuve la suppression des règles relatives à l'acceptation de toutes les cartes. Si les plafonnements ne couvrent pas les cartes commerciales, les détaillants pourraient les refuser. Ils auront également la possibilité, aux termes de la proposition DSP II, de surfacturer les cartes commerciales. Les commerçants pourront ainsi dissuader les consommateurs d'utiliser des cartes assorties de frais élevés.

2.22 Cependant, le CESE n'est pas du tout convaincu que l'exclusion des systèmes tripartites du champ d'application du règlement soit une bonne option ni d'ailleurs par le raisonnement de la Commission selon lequel ces cartes continueront à cibler des consommateurs aisés⁽¹⁰⁾. Le risque existe de voir les banques inciter leurs clients à adhérer aux systèmes tripartites ou à utiliser des cartes commerciales qui ne sont pas couvertes par le règlement.

2.23 Le CESE note également que les règles concernant le moment où elles devraient ou doivent être émises ne sont pas claires. Dans de nombreux États membres, toutes les entreprises individuelles se voient automatiquement remettre une carte commerciale à l'ouverture d'un compte bancaire professionnel. Nous ne voyons pas bien comment ces règles sont établies et si une petite entreprise a la possibilité de demander une carte non commerciale. En outre, de nombreuses entreprises remettent à leurs salariés des «cartes de société» pouvant aussi être utilisées à des fins non professionnelles.

2.24 Le CESE approuve les dispositions relatives au choix de l'application de paiement au point de vente. Le règlement stipule que, lorsque deux marques d'instrument de paiement coexistent sur un même appareil ou une même carte, la banque ne peut pas intégrer un choix par défaut lors de l'émission de la carte; ce choix doit être fait au point de vente par le consommateur lui-même. Cela laisse au consommateur plus de liberté pour choisir le meilleur mode de paiement en fonction de son profil économique. Le règlement supprime également la règle de non-discrimination et assouplit ainsi l'information que les commerçants peuvent ou ne peuvent pas fournir concernant les CIM qu'ils versent.

2.25 Le règlement vise à éviter la hausse des frais facturés par les systèmes de paiement par carte pour compenser la baisse des CMI en prévoyant en son article 5 que toute compensation nette perçue par une banque émettrice d'un système de paiement par carte concernant des transactions de paiement ou des activités y relatives sera traitée comme une CMI. Toutefois il n'apparaît pas clairement que le règlement examine avec suffisamment d'attention la question des niveaux de frais demandés aux commerçants par leurs propres banques acquéreuses, lesquels peuvent être très élevés, en particulier pour les petites entreprises qui ne sont pas en position de force pour négocier.

2.26 Le CESE approuve la disposition qui séparera les systèmes de cartes de paiement de toute entité de traitement. Cela évitera le regroupement dans une même offre contractuelle des systèmes de cartes et des services de traitement. Les commerçants pourront par conséquent choisir librement leur option de traitement, ce qui renforcera la concurrence et permettra l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché, avec pour résultat une baisse des prix.

2.27 En ce qui a trait à la DSP II, le CESE se félicite de l'ouverture du marché qu'elle permettra. Elle alignera les dispositions juridiques et supprimera les divergences nationales résultant de la nature facultative de certaines dispositions de la DSP actuelle. Elle apportera une clarté juridique s'agissant du statut des nouveaux modèles de paiements en les regroupant dans un même régime réglementaire. Cela aura pour effet d'accroître la concurrence entre les fournisseurs, permettra l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché, améliorera l'efficacité et fera baisser les coûts. Cela encouragera le développement de nouveaux modes de paiement pour le commerce électronique et apportera sécurité, transparence ainsi qu'une information adéquate pour les utilisateurs des services de paiements.

2.28 La DSP II inclura également dans son champ d'application les prestataires tiers de services de paiements et modifiera la définition des services de paiements pour les rendre technologiquement neutres et promouvoir ainsi le développement de nouvelles technologies. De plus, elle ouvrira la voie à de nouveaux modèles de paiements en autorisant l'accès de prestataires tiers de services de paiements à l'information sur le compte du consommateur. Ces prestataires tiers pourront dès lors vérifier si un consommateur qui tente de faire un paiement en ligne a un compte suffisamment approvisionné et transférer l'ordre de paiement de ce consommateur pour le paiement à sa propre banque. Des sauvegardes sont prévues pour les consommateurs afin qu'ils donnent aux prestataires tiers de services de paiements leur accord en connaissance de cause pour le faire.

2.29 Un élément est néanmoins passé sous silence dans la DSP II à savoir est-ce qu'une banque peut facturer des frais au prestataire tiers (et, par voie de conséquence, au consommateur) pour la fourniture de ce service? Si de tels frais devaient devenir courants et être élevés, cela pourrait annihiler le bénéfice du modèle commercial du prestataire tiers. Dès lors, nous invitons instamment les régulateurs à stipuler que ce service doit être fourni gratuitement, c'est-à-dire qu'il doit faire partie du service normal presté dans le cadre du contrat du titulaire du compte.

⁽¹⁰⁾ Voir la note de la Commission européenne 13/719, 24 juillet 2013.

2.30 Concernant la compensation et le règlement, la DSP II apporterait quelques changements. Aux termes de la directive sur le caractère définitif du règlement, les établissements de paiement peuvent ne pas participer directement aux mécanismes de compensation et de règlement mais doivent y accéder indirectement par le biais de grandes banques. La DSP II ne changerait pas radicalement cette situation: elle ne prévoit pas d'accès direct généralisé aux systèmes de compensation et de règlement pour les institutions de paiements. Aux termes de la DSP II, les règles en matière d'accès indirect doivent être les mêmes pour tous les types d'établissements de paiement (sachant qu'une sauvegarde contre le risque de règlement est nécessaire).

2.31 Un autre point à examiner est la nécessité d'une compensation et d'un règlement en temps réel ou proche du temps réel en Europe. Certaines juridictions disposent déjà d'un tel système et d'autres songent à l'adopter. La Réserve fédérale américaine a publié un document de consultation à ce sujet en septembre de cette année. Les régulateurs devraient s'interroger sur l'opportunité de rendre obligatoire un passage à des procédures de compensation et de règlement en temps réel par le truchement d'une initiative réglementaire future.

2.32 Le CESE espère que la DSP II aura pour résultat l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché des paiements qui offriront des solutions de paiement en recourant aux systèmes de virement et de prélèvement direct SEPA. Ce type de produits de paiements innovants contribuera à réduire considérablement les coûts des paiements liés au commerce électronique et l'ouvrira à un marché plus grand. Il sera probablement plus sûr puisque des informations bien moins sensibles seront transmises. Les paiements en ligne effectués au moyen de cartes requièrent la saisie de données très sensibles et sont pas conséquent hautement susceptibles de donner lieu à la fraude. Les méthodes de sécurisation actuelles (3-D secure, etc.) tentent de surmonter ce point faible mais elles sont lourdes et inadéquates.

Bruxelles, le 11 décembre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont obtenu au moins le quart des votes exprimés, ont été rejetés au cours du débat (article 54(3) du Règlement intérieur):

Paragraphe 2.18

Modifier comme suit:

«Le CESE propose de modifier la proposition actuelle pour établir un système ~~exempt de CIM~~ pour les cartes de débit, en se basant sur les systèmes nationaux en vigueur les plus efficaces. Parallèlement, le plafond pour les cartes de crédit, fixé à 0,3 %, devrait être ~~établi à un niveau adéquat revu à la baisse, et proportionné au niveau de débit inférieur~~. Il y a lieu de réexaminer les mesures et d'évaluer leur impact sur les entreprises et les consommateurs»

Résultat du vote

Voix pour	49
Voix contre	108
Abstentions	20

Paragraphe 2.19

Modifier comme suit:

«Le règlement CI prévoit l'entrée en vigueur des plafonds en deux étapes: transactions transfrontalières, soumises à un plafond deux mois après l'entrée en vigueur, et transactions nationales auxquelles il s'appliquera deux ans après l'entrée en vigueur. Le CESE exhorte la Commission à analyser rigoureusement l'effet de cette première mesure sur les parties concernées (consommateurs, commerçants, employeurs et employés de ce système de paiement, etc.) avant de passer à la seconde étape. ~~s'interroge sur la nécessité d'une aussi longue période de transition pour les CIM sur les transactions nationales. La plupart des paiements sont effectués localement et le marché des paiements transfrontaliers est comparativement très réduit. C'est sur le marché des transactions nationales que les niveaux de CI présentent la plus grande charge pour les commerçants et partant pour les consommateurs. Une aussi longue période de transition pour le marché pourrait avoir pour conséquence de retarder considérablement les retombées des bénéfices que l'on peut tirer du règlement.~~»

Résultat du vote

Voix pour	48
Voix contre	121
Abstentions	22

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen»

COM(2013) 534 final

(2014/C 170/14)

Rapporteur: **M. Eugen LUCAN**

Le 17 juillet 2013, la Commission a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen»

COM(2013) 534 final.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 novembre 2013.

Lors de sa 494^e session plénière des 10 et 11 décembre 2013 (séance du 11 décembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 176 voix pour, 7 voix contre et 13 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE est d'avis que l'initiative de la Commission est opportune. La création d'un parquet européen représente un jalon important pour instaurer de nouveaux mécanismes juridiques qui protègent tout à la fois les intérêts financiers de l'Union et les contributions financières des citoyens européens au budget européen.

1.2 Le CESE estime qu'il convient de protéger les intérêts financiers de l'Union mais que la cohérence du système de droit pénal de l'UE serait davantage assurée si le règlement définissait ⁽¹⁾ avec exactitude et précision non seulement la terminologie utilisée mais aussi et surtout les infractions qui portent atteinte aux intérêts financiers de l'Union et doivent conséquemment faire l'objet de poursuites dans les États membres. Ces définitions devraient être incorporées au règlement ou pourraient figurer dans une annexe qui suivrait le modèle du règlement relatif à Eurojust ⁽²⁾, éventuellement complété au moyen d'une directive. Cette action de définition peut fournir le cadre de la réglementation ultérieure concernant les infractions qui lèsent les intérêts financiers de l'Union et garantir ainsi le respect du principe de légalité («nullum crimen sine lege»).

1.3 Le CESE estime que les attributions du nouveau Parquet européen doivent rester dans les limites des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En l'absence d'analyse d'impact sur la criminalité transfrontière, il est prématuré d'étendre les attributions du Parquet sur la base de l'article 86, paragraphe 4.

1.4 S'agissant des procédures et des litiges auxquels le Parquet européen est partie, le CESE recommande d'appliquer les garanties procédurales pour les suspects conformément aux normes pertinentes pour le règlement, notamment la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et, en particulier, le droit à un procès équitable et les droits de la défense, qui offrent un niveau de protection supérieur par rapport aux législations nationales. Dans son acception des «droits de la défense», le CESE inclut aussi la nécessité de garantir le principe de l'«égalité des armes» entre l'accusation et la défense.

1.5 Le CESE suggère d'étendre les attributions du comité de suivi de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) en lui octroyant de nouvelles compétences, en ce qui concerne le contrôle de la garantie des droits et libertés fondamentales de l'être humain, en particulier dans le contexte de l'instauration du Parquet européen, ainsi que le respect des droits de la personne dans les procédures pénales. Ce comité de suivi coopérera avec toutes les sections du CESE ainsi qu'avec les autres institutions européennes et nationales qui sont compétentes en la matière. Ledit comité IEDDH ⁽³⁾ fonctionnera de manière à contrôler et évaluer le respect des droits de l'être humain dans les relations de l'UE avec ses États membres comme avec les pays tiers.

⁽¹⁾ Voir l'article 2, lettre b), l'article 4, paragraphe 1, et l'article 12 du document COM(2013) 534 final, ainsi que les explications données au paragraphe 4.1 du présent avis: «Objet, définitions, compétence».

⁽²⁾ COM(2013) 535 final, article 3, paragraphe 1: «La compétence d'Eurojust couvre les formes de criminalité énumérées à l'annexe 1.»

⁽³⁾ Ce comité exerce son activité auprès de la section REX. La section SOC a également parmi ses attributions la citoyenneté active et la défense des droits fondamentaux de l'être humain.

1.6 Le CESE estime que dans la procédure de sélection préalable du procureur européen, il convient que le groupe d'experts chargé de donner un avis consultatif à la Commission comprenne un représentant de chacun des organes suivants: le CESE lui-même, le Comité des régions, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Cour des comptes et le Conseil des Barreaux européens (CCBE). Ce groupe consultatif d'experts devrait être composé d'au moins onze membres.

1.7 Le CESE estime qu'il y aurait lieu d'intégrer aux principes de base régissant les activités du Parquet européen ceux de la légalité et de la subordination hiérarchique, lesquels ne sont pas posés explicitement dans le règlement.

1.8 Le CESE est d'avis que le règlement devrait également établir davantage de garanties concernant l'exercice des droits et devoirs des procureurs européens et leur responsabilité en cas d'abus et de faute professionnelle grave.

1.9 Le CESE fait observer que dans la mesure où ils sont admis sans validation, les dispositions sur l'admissibilité des éléments de preuve que le Parquet européen a recueillis et présentés à la juridiction du fond sont susceptibles de créer des situations d'inégalité et de violation du principe d'égalité des armes». Dès lors que l'article 32, paragraphe 5, du règlement dispose que les personnes concernées «jouissent de tous les droits procéduraux que le droit interne applicable leur accorde», parmi lesquels il est évidemment entendu que les procédures d'admissibilité des preuves sont comprises, force est de constater que les dispositions du règlement sont contradictoires et que la réglementation peut entraîner une violation des droits des personnes accusées dans le cadre d'une procédure pénale.

1.10 La collecte et le traitement des données à caractère personnel ne devraient concerner que les personnes pour lesquelles il existe de solides indices qu'elles ont commis une infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union; dans le cas contraire, on pourrait avoir affaire à une ingérence sérieuse et disproportionnée dans leur vie privée.

1.11 Le CESE considère que l'institution du Parquet européen constitue une manière de garantir la protection des contributions financières que les citoyens européens fournissent au budget de l'Union. Les définitions relatives aux infractions qui portent atteinte aux intérêts financiers de l'Union doivent être énoncées et harmonisées de manière homogène dans la proposition de règlement comme dans la proposition de directive.

2. Contexte et observations générales

2.1 Les débats concernant la création d'un Parquet européen se sont ouverts voici plus de dix ans⁽⁴⁾. En mai 2011, la Commission a adopté la communication sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne par le droit pénal et les enquêtes administratives⁽⁵⁾, dans laquelle elle formulait des propositions en vue d'améliorer la protection des intérêts financiers de l'UE.

2.2 Ces trois dernières années, les affaires qui ont éveillé une suspicion de fraude ont représenté, en moyenne, un montant de quelque 500 millions d'euros par an mais selon des estimations, la valeur totale réelle de ces fraudes est nettement plus importante. Seule une partie infime de cette valeur totale, en l'occurrence moins de 10 %, est récupérée auprès des contrevenants⁽⁶⁾. L'on estime ainsi que sur l'année 2010, 46 % des saisines dans le cadre d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union (au niveau des États membres) proviennent du secteur public, contre 52 % pour le secteur privé. Du point de vue des domaines concernés, les informations relatives à la fraude se répartissent comme suit: 17 % pour l'agriculture, 1 % pour les cigarettes, 6 % pour les douanes, 11 % pour les dépenses ou achats directs, 27 % pour les institutions de l'UE, 19 % pour l'aide extérieure et 19 % pour les Fonds structurels. D'une manière générale, il ressort des rapports de l'OLAF que ces données restent également valables pour les années 2011 et 2012. Une telle approche requiert des solutions et des interventions spécifiques au niveau de la politique pénale de l'Union.

2.3 En juillet 2012, la Commission a adopté une proposition de directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal. Ce texte prévoyait notamment des définitions communes pour les infractions au préjudice du budget de l'UE, une harmonisation des sanctions minimales (y compris l'emprisonnement pour les infractions graves) et des délais de prescription communs.

⁽⁴⁾ Livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers de la Communauté et la création d'un procureur européen, COM (2001) 715 final, du 11 décembre 2001.

⁽⁵⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0293:FIN:FR:PDF>.

⁽⁶⁾ Résumé de l'analyse d'impact SWD(2013) 275 final, p. 2, paragraphe 1.2.

2.4 Tout au long de l'année 2012 et au début de 2013, les discussions et les réunions relatives à la création du Parquet européen se sont succédé au niveau de l'UE ⁽⁷⁾. Dans le discours sur l'état de l'Union qu'il a prononcé en septembre 2012, le président Barroso a réaffirmé l'engagement pris par la Commission de mener à bien l'institution du Parquet européen.

2.5 Le 17 juillet 2013, la Commission a lancé un ensemble de textes législatifs, composé de plusieurs règlements destinés à réformer le dispositif d'Eurojust, à améliorer la gouvernance de l'OLAF et à instituer un Parquet européen.

2.6 Ce Parquet européen aura pour mission principale de combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Il aura compétence pour instruire des affaires et engager des poursuites, ainsi que, le cas échéant, pour déférer devant les juridictions des États membres de l'UE compétentes les personnes soupçonnées de telles infractions.

3. Présentation de la proposition de règlement portant création du Parquet européen

3.1 La mise en place d'un Parquet européen ne constitue pas une obligation mais une possibilité. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que le Conseil «peut instituer» un Parquet européen en statuant à l'unanimité, après approbation du Parlement européen. La base juridique et les règles concernant la création du Parquet européen sont exposées dans l'article 86 du TFUE, qui prévoit que «pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust.»

3.2 En vertu de l'article 86, paragraphe 4 du TFUE, le Conseil européen peut étendre les attributions du Parquet européen de manière à y inclure la lutte contre des formes de criminalité particulièrement graves revêtant une dimension transfrontière.

3.3 Le règlement portant création du Parquet européen comprend les éléments suivants: objet et définitions; règles générales (statut et organisation du Parquet, nomination et révocation des membres, principes); compétence; règles de procédure relatives aux enquêtes, aux poursuites et au procès; règles en matière de garanties procédurales; contrôle juridictionnel; protection des données; relations du Parquet européen avec les institutions européennes; incidence budgétaire.

3.4 Le contrôle juridictionnel des actes de procédure qu'arrête le Parquet européen revient aux instances nationales.

3.5 En vertu des traités de l'Union ⁽⁸⁾, le Danemark ne participera pas au Parquet européen.

3.6 Le Royaume-Uni et l'Irlande bénéficient d'une clause de non-participation aux politiques menées en matière de justice et d'affaires intérieures, dont il résulte que ces deux pays resteront à l'écart du dispositif à moins qu'ils ne décident volontairement et explicitement d'y prendre part.

4. Observations spécifiques

4.1 *Objet, définitions, compétence*

4.1.1 Si le règlement, dans son article premier, «institue» le nouveau Parquet européen, le fonctionnement et la capacité opérationnelle de celui-ci dépendront exclusivement de la manière dont sera appliquée, sur la durée, la directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ⁽⁹⁾, qui définit les infractions et activités illégales qui portent préjudice aux intérêts financiers de l'Union. La création d'un parquet européen est utile pour assurer la protection de la contribution financière des citoyens européens au budget de l'UE.

4.1.2 Les infractions qui portent préjudice aux intérêts financiers de l'Union, telles qu'on les retrouve dans la directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ⁽¹⁰⁾, sont les suivantes:

- i. la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union (article 3);
- ii. les infractions pénales liées à la fraude qui portent atteinte aux intérêts financiers de l'Union (article 4): la transmission ou rétention d'informations, le blanchiment de capitaux, la promesse ou l'octroi d'avantages à un fonctionnaire européen;

⁽⁷⁾ COM(2013) 534 final, pp. 3 et 4.

⁽⁸⁾ Article premier et article 2 du Protocole (n° 22) au TFUE.

⁽⁹⁾ Dans l'article 2, lettre b, du règlement, il y est fait référence en tant que la «directive 2013/xx/UE».

⁽¹⁰⁾ Dans la proposition de règlement COM(2013) 534 final, il est précisé qu'il s'agit également de la «directive 2013/xx/UE».

iii. l'incitation, la complicité et la tentative (l'article 5 de la directive précise que ces infractions doivent être sanctionnées, sans même les définir).

4.1.3 Le CESE estime qu'il est nécessaire de définir juridiquement ces infractions de manière expresse et explicite, en ajoutant un paragraphe qui précisera de façon claire celles qui sont instruites par le Parquet européen. En outre, il convient d'exclure du domaine de compétence du Parquet européen les infractions mineures, celles dont le préjudice est inférieur à un certain montant, par exemple 10 000 euros. Le Comité considère que toutes les définitions qui se retrouvent dans la directive devraient être affinées et être également présentes dans le règlement, y compris celle d'«agent public»⁽¹¹⁾, qui est étendue du secteur public au secteur privé. Toutes les définitions de la proposition de règlement comme de la proposition de directive demandent à être clairement précisées, détaillées, harmonisées et unifiées.

4.1.4 Le CESE considère que pour exposer clairement l'objet, les définitions et la compétence du Parquet européen, une autre solution serait de modifier certains des articles définissant le champ d'activité de celui-ci⁽¹²⁾, en renvoyant à une annexe qui suivrait le modèle du règlement relatif à Eurojust⁽¹³⁾ et pourrait être complétée et harmonisée par la proposition de directive.

4.1.5 Il y a lieu de donner un caractère clair et indiscutable à la compétence du Parquet européen. Même si la clarification des infractions qui ressortissent à son domaine de compétence matérielle s'effectuait par référence à la législation nationale qui met en œuvre celle de l'Union (directive 2013/xx/UE), certaines conditions d'existence de ces infractions établies par le règlement, par exemple, qu'elles revêtent une nature transfrontière, touchent les intérêts de l'Union ou impliquent des fonctionnaires européens, pour n'en citer que quelques-unes, pourraient assurer une politique pénale cohérente, dans laquelle tous les types d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union seraient soumises au même traitement.

4.1.6 La réglementation ne devrait toutefois pas étendre également la compétence du Parquet européen à des infractions pour lesquelles ce sont les procureurs nationaux qui réalisent les enquêtes. De même, il conviendrait d'énumérer les critères qui, dans les cas où le Parquet européen a une compétence accessoire, permettent de déterminer à qui revient la «prépondérance» (prévalence): à défaut, on pourrait aboutir à des interprétations et pratiques judiciaires différant d'un État membre à l'autre.

4.1.7 Dans le cas d'une enquête transfrontière, on peut rencontrer des situations où certains États membres ne coopèrent pas au système d'enquête du Parquet européen. Les relations entre le procureur européen et les procureurs européens délégués permettent d'éviter qu'une même enquête pénale ne soit lancée dans plusieurs États membres. Il est possible d'établir une règle simple concernant la juridiction qui a été saisie le plus précocement, de manière que les poursuites pénales soient lancées dans l'État membre dont les autorités judiciaires se sont saisies en premier lieu de l'affaire concernée.

4.2 Règles concernant la création du Parquet européen

4.2.1 Si le procureur européen est nommé par le Conseil avec l'approbation du Parlement européen, il n'en reste pas moins que la Commission joue un rôle important dans la présélection des candidats, puisqu'elle «présente une liste restreinte de candidats» et sollicite l'avis d'un comité qu'elle a institué⁽¹⁴⁾. S'agissant de la procédure de sélection du procureur européen, le CESE recommande que lors de la phase de consultation, la Commission porte la taille du groupe d'experts de sept à onze membres, qu'elle précise le nombre de ceux qui seront respectivement choisis au sein de la Cour de justice, des juridictions suprêmes nationales et des autorités publiques nationales chargées des poursuites ou parmi d'autres juristes hautement qualifiés et expérimentés et qu'elle incorpore à ce comité consultatif un représentant de chacun des organes suivants: le CESE lui-même, le Comité des régions, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Cour des comptes et le Conseil des Barreaux européens (CCBE).

4.2.2 Le CESE estime qu'une formule législative judicieuse serait de mettre également en place des garanties spécifiques aux magistrats pour assurer leur indépendance, leur équité et leur impartialité, mais aussi pour leur garantir protection et stabilité. À cet égard, le CESE fait observer que l'inamovibilité des procureurs est absolument nécessaire, surtout lorsqu'il existe des plaintes à leur encontre.

4.2.3 La révocation du procureur européen ou de ses adjoints est effectuée, à la requête du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission européenne, par la Cour de justice de l'Union européenne. C'est à celle-ci qu'appartient la compétence concernant les dommages causés à des citoyens du fait de procureurs européens délégués, du procureur européen ou de ses adjoints. La Cour analyse et traite les plaintes relatives auxdits dommages. Le CESE juge nécessaire qu'en cas de litiges touchant à la réparation de dommages, la Cour de justice de l'Union européenne communique ses décisions au Parlement européen, au Conseil et à la Commission.

⁽¹¹⁾ COM(2012) 363 final, article 4, paragraphe 5.

⁽¹²⁾ Voir l'article 1, lettre b), l'article 4, paragraphe 1 et l'article 12 du document COM(2013) 53 final.

⁽¹³⁾ COM(2013) 535 final, article 3, paragraphe 1: «La compétence d'Eurojust couvre les formes de criminalité énumérées à l'annexe 1.»

⁽¹⁴⁾ COM(2013) 534 final, article 8, paragraphe 3.

4.2.4 Il conviendrait d'intégrer également aux principes de base régissant les activités du Parquet européen les principes de légalité et de subordination hiérarchique, dont le règlement ne fait pas explicitement état. Le Parquet européen devrait pouvoir également se saisir d'office. Le système européen d'enquête pénale gagnerait en cohérence et en homogénéité si le Parquet européen était habilité à adresser à l'OLAF des directives et des instructions à caractère contraignant.

4.2.5 Il conviendrait d'établir au moyen de décisions de fonctionnement interne des mécanismes de communication efficaces garantissant que le Parquet, avec son procureur, ses adjoints et son personnel, soient libres de toute influence extérieure.

4.2.6 Le texte établit une distinction entre deux catégories d'infractions, celles qui entrent dans la première relevant automatiquement de la compétence du Parquet européen (article 12) tandis que celles prévues dans la seconde (article 13) sont censées présenter des liens les rattachant à celles qui relèvent de cette même première catégorie (faits connexes). Le CESE estime qu'aussi longtemps qu'un ensemble de définitions claires ne sera pas disponible pour les infractions proprement dites et celles qui sont basées sur des faits identiques, la compétence du Parquet européen ne devrait pas couvrir également celles pour lesquelles l'enquête pénale est réalisée par les procureurs nationaux (infractions étroitement liées à celles portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union). Les seuls critères expliquant le versement dans cette catégorie sont, dans le règlement, les expressions d'infractions «prépondérantes»⁽¹⁵⁾ et d'infractions qui «reposent sur des faits identiques», lesquelles, en l'absence de définitions claires données aux infractions, confèrent à la réglementation un caractère imprévisible: de quel point de vue les infractions visées sont-elles prépondérantes? Celui des personnes impliquées, des articles de loi bafoués? Celui de l'impact financier? etc.

4.3 Règles de procédure relatives aux enquêtes, aux poursuites et au procès

4.3.1 Les mesures d'enquête prévues par le règlement, qui établit à quels types de mesures d'investigation individuelles le Parquet européen pourra avoir recours et dans quelles conditions, ne doivent être appliquées que relativement aux infractions qui entrent dans sa sphère de compétence matérielle. Il convient d'harmoniser au niveau de l'Union les différents genres de décisions qu'il peut adopter à l'issue des enquêtes et, notamment, certaines démarches concrètes, dont celles concernant la mise en accusation ou le classement sans suite.

4.3.2 Que les éléments de preuve recueillis par le Parquet européen et présentés par lui à la juridiction du fond soient recevables sans validation est susceptible de créer des situations d'inégalité et de violation du principe d'égalité des armes» en défaveur de la défense. Dans la mesure où le Parquet bénéficie de la collaboration institutionnelle de toutes les structures, organismes, offices et agences de l'Union, ainsi que des autorités des États membres, ni l'inculpé, ni la défense ne pourront disposer de ressources similaires pour prouver l'absence de culpabilité et le principe d'égalité des armes» sera violé.

4.3.3 La possibilité de conclure une transaction dans l'intérêt de la bonne administration de la justice peut être incompatible avec certains systèmes nationaux et ne devrait pas être soustraite au contrôle juridictionnel. Le CESE recommande à la Commission de définir dans le règlement le sens à donner au terme «transaction», ainsi que d'en préciser les conditions d'application, en particulier dans le cas de faits pour lesquels une compétence accessoire a été assignée au Parquet européen.

4.3.4 Les garanties procédurales qui, en vertu des normes applicables, notamment la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, sont accordées aux suspects et aux autres personnes concernées par les procédures du Parquet européen peuvent établir de manière autonome certains droits (droit de garder le silence, droit à l'assistance juridique) sur lesquels l'Union n'a pas encore légiféré. Ces droits devraient aussi s'appliquer également aux témoins et non pas aux seuls «suspects».

4.4 Contrôle juridictionnel

4.4.1 Lorsqu'il adopte des mesures procédurales dans l'exercice de ses fonctions, le Parquet européen est considéré comme une autorité nationale aux fins du contrôle juridictionnel. De l'avis du CESE, il conviendrait d'ouvrir la possibilité d'un contrôle juridictionnel des actes internes du Parquet européen au niveau de l'UE.

4.4.2 Les normes internes de procédure du Parquet européen (règlement interne de fonctionnement) ne peuvent pas ne porter que sur l'attribution des affaires mais doivent embrasser bien d'autres aspects, d'une grande importance, comme la hiérarchie, la structure, la conduite, les missions spécifiques, etc. Bien que ces normes internes n'aient pas force exécutoire et ne revêtent qu'une valeur interinstitutionnelle, elles peuvent, pour des motifs de sécurité juridique, être considérées comme créatrices de droit et devraient, à ce titre, pouvoir être invoquées par les citoyens européens visés par une enquête pénale. Cette option est également conforme à l'article 86, paragraphe 3, du traité, qui prévoit que le législateur de l'Union détermine les règles applicables au contrôle juridictionnel des actes de procédure que le Parquet européen arrête dans l'exercice de ses fonctions.

⁽¹⁵⁾ COM(2013) 534, article 13, «Compétence accessoire», paragraphe 1.

4.5 Protection des données à caractère personnel

4.5.1 Dans le contexte spécifique du Parquet européen, la réglementation du régime de protection des données précise et complète la législation de l'Union applicable au traitement de données à caractère personnel par des organes de l'UE ⁽¹⁶⁾. Elles ne peuvent être transmises à des pays tiers que dans les cas où il existe une convention en ce sens. Pareille transmission n'est autorisée que si elle est absolument nécessaire aux fins de la poursuite d'une infraction donnée et que l'État tiers concerné garantit, grâce à une convention, le même niveau de protection des données que l'UE et le respecte. La supervision du traitement dont toutes ces données font l'objet dans le cadre des activités du Parquet européen doit être confiée tant au contrôleur européen de la protection des données (CEPD) qu'aux autorités nationales compétentes.

4.5.2 Le traitement des données à caractère personnel ne devrait concerner que les personnes pour lesquelles il existe de solides indices qu'elles ont commis une infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union; dans le cas contraire, on pourrait avoir affaire à une ingérence grave disproportionnée dans leur vie privée et à une violation de la charte des droits fondamentaux de l'UE.

4.5.3 Le CESE considère que la collecte de certaines données, telles qu'énumérées dans l'article 37, paragraphe 4, ne peut être entreprise que si elle répond à une nécessité absolue et qu'il existe un lien de cause à effet solide et fondamental avec les faits soumis à investigation. Rassembler certains éléments supplémentaires à caractère personnel, précisés dans ledit article 37, paragraphe 4, constitue une action qui doit être justifiée en vertu des nécessités impérieuses de l'enquête et au regard du respect de la Charte européenne des droits fondamentaux de l'UE, de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'ensemble des dispositions plus avancées des États membres en matière de protection des données.

4.5.4 Le CESE considère que ces données à caractère personnel devront être effacées des dossiers et des registres si elles ne sont pas absolument nécessaires, ainsi que dans toutes les affaires où les personnes visées ne sont pas mises en accusation.

Bruxelles, le 11 décembre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽¹⁶⁾ Notamment, le règlement (CE) n° 45/2001 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données.

Avis du Comité économique et social européen sur le «Plan d'action pour l'industrie sidérurgique européenne»

COM(2013) 407 final

(2014/C 170/15)

Rapporteur: **M. ROLIN**

Corapporteur: **M. KOTOWSKI**

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

«Plan d'action pour l'industrie sidérurgique européenne»

COM(2013) 407 final.

La commission consultative des mutations industrielles (CCMI), chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 novembre 2013.

Lors de sa 494^e session plénière des 10 et 11 décembre 2013 (séance du 11 décembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 156 voix pour, 5 voix contre et 9 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement le plan d'action pour l'industrie sidérurgique européenne dévoilé par la Commission européenne le 11 juin dernier. Le CESE estime que le plan d'action pour la sidérurgie constitue un premier pas en avant, qui reconnaît l'importance stratégique du secteur de la sidérurgie pour l'Europe et en tant que moteur de la croissance. Son succès dépendra toutefois de la manière dont ces déclarations seront concrétisées.

1.2 Le plan d'action est une proposition spécifique mais sa mise en œuvre prendra plusieurs mois, voire des années. Cependant, eu égard à la chute rapide de la production et des revenus cette année, des actions «en flux tendu» s'imposent afin d'aider les travailleurs touchés par la crise et de rétablir un climat favorable aux investissements dans le secteur ainsi que dans les industries qui en dépendent en aval. L'absence de telles mesures pourrait entraîner de nouvelles fermetures et pertes d'emploi. Dans ce contexte, le CESE invite la Commission européenne à publier dès que possible une feuille de route avec un calendrier précis de mise en œuvre du plan d'action. Cette feuille de route devrait être examinée avec les partenaires sociaux lors de la prochaine réunion du groupe de haut niveau.

1.3 Le plan d'action est plutôt vague en ce qui concerne les mesures concrètes à prendre et il n'aborde pas la dimension cyclique de la crise. Afin de veiller à ce que le secteur reste un élément stratégique pour l'industrie manufacturière européenne et l'emploi et d'éviter que son déclin ne se poursuive, le CESE invite la Commission européenne à prendre d'urgence les mesures suivantes:

- entreprendre une évaluation détaillée de la capacité existante avec le concours des partenaires sociaux;
- veiller à faciliter l'utilisation et le transport de ferraille et à prévenir les exportations illégales;
- déployer massivement les Fonds structurels et garantir une vision suffisamment sectorielle lors de leur affectation;
- mettre en place des mesures temporaires (telles que le «Kurzarbeit» — emplois de courte durée — en Allemagne) avec le soutien des pouvoirs publics et/ou renforcer les mesures existantes pour que l'industrie sidérurgique puisse garder sa main-d'œuvre;
- relancer la demande dans les secteurs en aval, entre autres par la mise en œuvre immédiate des mesures proposées pour l'industrie automobile et le secteur de la construction. De manière générale, il convient de trouver le bon équilibre entre l'assainissement budgétaire — mesures d'austérité — et les politiques industrielles actives favorisant les investissements et la création d'emplois⁽¹⁾. Ce n'est pas en comptant uniquement sur l'industrie automobile et le secteur de la construction que l'on pourra relancer la demande d'acier;
- soutenir bien davantage, également au moyen d'aides publiques, les investissements dans les nouvelles technologies et les nouveaux procédés, de manière à poursuivre la modernisation des installations et des usines.

⁽¹⁾ CESE 1094/2013 — CCMI/108.

- introduire un modèle durable de production de l'acier pour étayer l'industrie sidérurgique européenne. Les normes européennes de durabilité telles que le marquage pour les produits de construction en acier (SustSteel) devraient être développées et promues d'urgence;
- le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, plutôt que de proposer des mesures ex post, devrait se concentrer sur l'anticipation du changement, par exemple en facilitant l'introduction de nouvelles technologies et en aidant les travailleurs à s'adapter aux nouvelles technologies.

1.4 Il convient également de concentrer les efforts, dans l'immédiat, sur l'élaboration de politiques européennes durables en matière de climat, d'énergie et de commerce, qui garantissent la transition du secteur vers une économie peu gourmande en énergie, à faibles émissions de CO₂ et utilisant efficacement ses ressources, sans que l'industrie sidérurgique européenne n'ait à en supporter la charge financière à elle seule. Cet objectif pourra également être atteint grâce à la promotion de politiques ambitieuses de recherche, de développement et d'innovation, par exemple dans le cadre de la stratégie Horizon 2020, et au soutien actif de nouvelles technologies plus propres, plus efficaces sur le plan des ressources et ayant un meilleur rendement énergétique.

1.5 Le CESE soutient l'objectif général de lutte contre le changement climatique et les mesures prises par l'UE à cet égard. Il convient toutefois de prêter une attention particulière aux spécificités du secteur, notamment celles liées aux limitations technologiques, ainsi qu'aux efforts qui ont déjà été consentis. Les objectifs fixés pour l'industrie sidérurgique doivent être techniquement et économiquement réalisables. Ils doivent être définis de manière à ce que, au minimum, les politiques climatiques européennes, notamment le système d'échange de quotas d'émission, n'entraînent pas de coûts supplémentaires pour les entreprises les plus performantes de l'UE, du moins tant qu'un accord international complet en matière de changement climatique, prévoyant des objectifs et mesures similaires pour l'industrie sidérurgique dans le monde entier, n'aura pas été conclu.

1.6 Les mesures compensatoires temporaires pour contrebalancer les augmentations des prix de l'électricité liées au système d'échange de quotas d'émission dans l'UE devraient être optimisées dans toute l'Europe pendant et après la troisième période d'échange. Le CESE invite la Commission européenne à étudier cette question de manière plus approfondie et à prendre rapidement les mesures appropriées.

1.7 Le CESE approuve l'idée de l'établissement d'un système européen pour financer le déploiement de technologies nouvelles et innovantes dans les industries à forte consommation d'énergie en réservant à cette fin les revenus provenant du système d'échange de quotas d'émission.

1.8 Il conviendrait de continuer à promouvoir l'introduction de technologies de pointe, comme par exemple le projet ULCOS (Ultra Low CO₂ Steelmaking — Processus sidérurgiques à très basses émissions de CO₂). Pour le CESE, il importe au plus haut point de suivre de près les émissions de CO₂ et l'efficacité énergétique des usines sidérurgiques.

1.9 La Commission européenne doit accorder la priorité à la réciprocité et à la création de conditions de concurrence équitables au niveau mondial. Eu égard à l'absence de conditions de concurrence équitables et à la montée des tendances protectionnistes dans les économies émergentes, le CESE invite la Commission à prendre, de manière ciblée et avec rapidité, des mesures plus énergiques pour défendre l'industrie sidérurgique européenne, entre autres le recours aux instruments de défense commerciale.

1.10 Le CESE se réjouit de l'adoption d'un cadre de qualité pour l'anticipation des changements et des restructurations, présentant les meilleures pratiques dans ce domaine. Il estime que ce cadre devrait être considéré par les différentes parties prenantes comme une norme européenne minimale pour anticiper et gérer le changement d'une manière socialement responsable en encourageant la formation, en procédant à une mise à jour des compétences et en soutenant le recyclage si nécessaire. Ce cadre doit aussi être l'occasion de rendre le secteur sidérurgique européen plus attrayant pour les travailleurs jeunes et hautement qualifiés. En outre, il y a lieu de développer des solutions à long terme pour réagir au changement de génération. Les partenaires sociaux à tous les niveaux peuvent jouer un rôle proactif à cet égard.

1.11 Le CESE estime que la sidérurgie devrait avoir, comme d'autres secteurs, accès aux fonds européens, nationaux et régionaux disponibles afin de pouvoir gérer de manière socialement responsable la transition vers une industrie sidérurgique européenne plus compétitive.

2. Introduction

2.1 Comme le fait remarquer la Commission européenne dans son plan d'action pour une industrie sidérurgique compétitive et durable en Europe, «l'Union est le deuxième producteur mondial d'acier, avec plus de 177 millions de tonnes par an, soit 11 % de la production totale». Cette industrie est disséminée dans toute l'Europe, et compte au moins 500 sites de production dans 24 États membres.

2.2 Le CESE réaffirme que l'industrie sidérurgique est l'épine dorsale de la prospérité européenne et un élément indispensable de la chaîne d'approvisionnement européenne: elle développe et fabrique des milliers de produits en acier différents et innovants en Europe et fournit ainsi des emplois directs et indirects ainsi qu'un moyen de subsistance à des millions de citoyens européens.

2.3 Malheureusement, il est à présent clair que ce secteur est très durement frappé par la crise économique qui touche actuellement tous les pays européens. La sidérurgie dépend de secteurs tels que l'automobile et la construction, dont l'activité a fortement baissé depuis 2008. Cette situation a quant à elle entraîné une diminution de la demande d'acier.

2.4 La baisse de la demande d'acier en Europe s'est traduite par la fermeture temporaire ou permanente d'unités de production et la perte de plus de 60 000 emplois dans le secteur.

2.5 Il est crucial pour l'Europe d'agir rapidement pour freiner la crise actuelle qui touche l'industrie sidérurgique. C'est la raison pour laquelle le CESE approuve la récente initiative de la Commission européenne relative à des mesures en faveur de l'industrie sidérurgique européenne.

2.6 C'est la première fois que la Commission propose un plan d'action global pour la sidérurgie, onze ans après l'expiration, en 2002, du traité sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Ce plan d'action est le résultat des efforts fournis par la Commission et les partenaires sociaux pour faire progresser la question de la politique industrielle de manière générale et dans les principaux secteurs manufacturiers. C'est aussi la première étape d'une véritable politique industrielle qui intègre des politiques telles que le commerce, la R&D, l'environnement, le climat et l'énergie.

2.7 Le plan d'action propose une série de mesures et recommandations concernant la demande, l'énergie et l'efficacité énergétique, la politique climatique, la concurrence, le commerce, les matières premières, la recherche et l'innovation, ainsi que des aspects sociaux tels que l'accès aux Fonds structurels européens pour alléger le coût social de l'anticipation et de la gestion du changement, et la promotion de l'emploi des jeunes pour améliorer la compétitivité du secteur.

2.8 Les partenaires sociaux du secteur de la sidérurgie ont contribué à cette stratégie à long terme dans le cadre du comité du dialogue social de l'UE, en brochant un tableau complet des défis auxquels l'industrie sidérurgique européenne est confrontée. Cette analyse commune a servi de base à la table ronde de haut niveau lancée par la Commission européenne en vue d'élaborer le plan d'action pour une industrie sidérurgique compétitive et durable en Europe.

2.9 La sidérurgie est un pilier stratégique de l'industrie manufacturière européenne et reste un moteur de l'innovation technologique essentiel pour la création de valeur dans les secteurs situés en amont, comme l'industrie automobile, la construction, l'industrie aérospatiale, l'énergie, etc. Il est crucial pour l'Europe de disposer d'une industrie sidérurgique solide si elle souhaite atteindre son objectif consistant à faire passer de 15,2 % actuellement à 20 % la part de l'industrie dans le PIB ⁽²⁾.

2.10 L'industrie sidérurgique européenne dispose de nombreux atouts: des usines modernes, des produits de haute technologie, des clients exigeants imposant une innovation constante des produits, un marché intérieur important et une main-d'œuvre qualifiée. Toutefois, elle est actuellement confrontée à des défis majeurs, à savoir une faible demande, des coûts de l'énergie en hausse, la dépendance à l'égard de matières premières importées et une concurrence souvent déloyale.

2.11 Le plan d'action est un document reprenant les principaux éléments liés au secteur de la sidérurgie, mettant un accent particulier sur une liste de mesures pouvant être mises en œuvre par les divers niveaux institutionnels et les principaux acteurs concernés.

2.12 Comme le prévoit la Commission, un groupe de haut niveau officiel supervisera la mise en œuvre du plan et son incidence sur la compétitivité, la durabilité et l'emploi du secteur.

3. Observations du Comité économique et social européen

3.1 Le CESE constate avec satisfaction que la situation alarmante du secteur européen de la sidérurgie a été inscrite au rang des priorités de la Commission. Une consultation des partenaires sociaux et des États membres leur a donné l'occasion d'exprimer leur point de vue sur le secteur et ses lacunes, et de proposer des solutions éventuelles pour conserver un secteur sidérurgique solide en Europe. Ces consultations se sont achevées par la rédaction du plan d'action pour une industrie sidérurgique compétitive et durable en Europe.

⁽²⁾ COM(2012) 582 final.

3.2 Le plan d'action est la première étape d'une stratégie visant à aider la sidérurgie à relever les principaux défis économiques, sociaux et environnementaux actuels et à créer un «nouveau» cadre de politique industrielle afin de préserver la compétitivité de l'industrie sidérurgique et maintenir ses emplois en Europe. Le plan d'action comporte des déclarations optimistes, mais son succès dépendra en fin de compte de la manière dont ces déclarations seront mises en pratique. Il ne produira ses effets potentiels que s'il repose sur une stratégie claire à court, moyen et long termes et est assorti des instruments juridiques, financiers et logistiques nécessaires.

3.3 Du point de vue du CESE, la mise en œuvre du plan d'action devrait permettre de:

- Créer les conditions générales nécessaires au maintien de la compétitivité internationale et du développement durable de l'industrie sidérurgique européenne à court et à long termes. La capacité de l'industrie à réagir à l'évolution de la conjoncture dépend des politiques menées dans les domaines de la recherche et de l'innovation, de l'environnement, de l'énergie, du commerce, de la concurrence et des besoins des consommateurs. Le plan d'action devrait viser à orienter ces politiques de manière à ce qu'elles traitent de manière appropriée les enjeux auxquels l'industrie sidérurgique fait face.
- Soutenir l'industrie sidérurgique — qui a été et continue à être durement touchée par la crise économique — afin de faire face au ralentissement économique. Depuis le début de la crise, l'industrie sidérurgique a réagi radicalement à la chute de la demande en réduisant la capacité de production de manière permanente ou temporaire. L'industrie sidérurgique a perdu 15,5 % de ses emplois depuis 2008 (source: EUROFER).
- Veiller à ce que l'avenir de l'industrie sidérurgique en Europe ne soit pas mis en péril. Il est tout à fait possible que les unités de production et les hauts fourneaux qui ont été mis à l'arrêt ne soient pas remplacés ou remis en service. Le CESE estime qu'il existe un risque réel que l'économie de l'UE devienne un importateur d'acier structurel lorsque la demande reprendra.
- Créer un environnement plus favorable aux entreprises et de meilleures conditions réglementaires pour la sidérurgie en Europe. En Europe, les prix des matières premières et de l'énergie ainsi que les coûts liés à la réglementation comptent parmi les plus élevés au monde. Si l'on compare les prix pratiqués dans l'UE et aux États-Unis, l'on constate qu'en Europe, le gaz est trois à quatre fois plus cher et le prix de l'électricité est deux fois plus élevé. Cet écart devrait se creuser encore si aucune mesure n'est prise.
- Soutenir les travailleurs et les régions durement touchés par la crise, mais également améliorer la manière dont changement est planifié et géré en encourageant la formation, en procédant à une mise à jour des compétences et en soutenant le recyclage si nécessaire. Des milliers d'emplois ont été sacrifiés et de nombreux autres sont toujours menacés. En outre, l'on a observé une augmentation générale du nombre d'emplois temporaires, ce qui rend plus difficile le transfert de compétences et de savoir-faire essentiels. Dans certains cas, cette situation peut nuire à la qualité de la production ou à la sécurité des travailleurs.

Observations générales

3.4 L'un des principaux objectifs de la communication de la Commission relative à la politique industrielle est de veiller à ce que la part du secteur industriel dans le PIB de l'UE représente 20 % d'ici 2020. Le CESE appuie cet objectif car l'industrie sidérurgique en tirerait également parti. Toutefois, il est probable que cet objectif soit très difficile à atteindre en l'absence d'un accès plus aisé aux institutions financières telles que la Banque européenne d'investissement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

3.5 La situation du marché obligera les producteurs d'acier à poursuivre des mutations structurelles difficiles (la possibilité de fusions, de rachats et de faillites n'est pas à exclure). Il est essentiel que les entreprises sidérurgiques réalisent des investissements coûteux dans l'innovation, les nuances d'acier innovantes, l'amélioration de la gamme de produits finis proposés, réduisent encore les coûts par type de produit et introduisent des services reposant sur l'utilisation d'acier de leur propre production, mais tout cela est actuellement difficile, voire impossible à financer pour bon nombre d'entre elles.

Un cadre réglementaire adapté

3.6 Selon une étude récente commandée par la Commission sur l'évaluation des coûts cumulés pour l'industrie sidérurgique européenne, les coûts liés à la réglementation ne sont pas, en temps normal, les principaux responsables de l'écart en matière de compétitivité des coûts. Toutefois, en temps de crise, les coûts liés à la réglementation en Europe peuvent avoir une incidence importante sur la compétitivité de la sidérurgie⁽³⁾. Le cadre réglementaire doit être évalué à la fois au niveau des coûts et des bénéfices.

3.7 Les partenaires sociaux du secteur doivent être étroitement associés à l'évaluation du cadre réglementaire.

Relancer la demande d'acier

3.8 Comme le souligne la Commission, «la demande d'acier dans l'Union est tributaire de l'état économique et financier de quelques secteurs clés consommateurs d'acier, tels que le bâtiment et l'automobile»⁽⁴⁾. Malheureusement, la crise économique actuelle exerce une réelle pression sur la demande de ces secteurs, ce qui entraîne une baisse de la demande brute d'acier.

3.9 La Commission compte sur son plan d'action «CARS 2020»⁽⁵⁾ et sa stratégie pour la durabilité du secteur de la construction⁽⁶⁾ pour stimuler la demande européenne d'acier. Eu égard à l'urgence de la situation actuelle de l'industrie sidérurgique, ces plans ne sont pas assez concrets et ne seront pas suffisants pour avoir un impact à court terme sur le secteur.

3.10 La demande d'acier peut aussi être relancée grâce au lancement de grands projets d'infrastructure tournés vers l'avenir et à l'amélioration du pouvoir d'achat des citoyens européens, dans le but de déclencher une reprise du marché intérieur.

Des conditions de concurrence équitables au niveau international

3.11 Ces dix dernières années, l'industrie sidérurgique de l'UE a été de plus en plus pénalisée par des pratiques commerciales déloyales, le protectionnisme des pays tiers et une concentration excessive des producteurs de matières premières. Il est dès lors urgent d'évaluer la possibilité de lutter, de manière ciblée et avec rapidité, contre toutes les pratiques déloyales dont l'industrie sidérurgique européenne a été victime. Il est d'autant plus urgent d'agir étant donné la surcapacité du secteur à l'échelle planétaire, qui pousse certains pays tiers à recourir à des pratiques commerciales déloyales pour exporter leur production excédentaire.

Politiques en matière d'énergie, de climat, de ressources et d'efficacité énergétique pour renforcer la compétitivité

3.12 L'industrie sidérurgique européenne n'aura d'avenir que si ses entreprises sont aux avant-postes des développements technologiques mondiaux, en particulier l'application des technologies de production les plus récentes en ce qui concerne la réduction du CO₂ et l'efficacité énergétique, à condition que celle-ci soit économiquement viable.

3.13 L'industrie sidérurgique est une grande consommatrice d'énergie qui doit actuellement faire face à des prix de l'énergie plus élevés que la plupart de ses concurrents internationaux. La sidérurgie étant une industrie à forte intensité de capital, la stabilité, la prévisibilité et la compétitivité mondiale des prix de l'énergie sont essentielles à son développement à long terme.

3.14 Le plan d'action se concentre à juste titre sur la contribution des produits et matériaux sidérurgiques à la réduction des émissions de CO₂. En ce qui concerne les processus de production, avec les technologies actuelles, l'industrie est proche de ses limites et n'est donc pas en mesure de réaliser les différents objectifs intermédiaires proposés par la Commission jusqu'en 2050. Seules des technologies de pointe permettront d'obtenir des améliorations significatives. Les activités de RDI et la disponibilité de ressources pour financer la R&D revêtent dès lors une importance cruciale. Dans ce contexte, le CESE approuve la proposition de la Commission de soutenir, dans le cadre de la stratégie Horizon 2020, les projets de R&D, les projets de démonstration et les projets pilotes destinés à favoriser de nouvelles technologies plus propres et plus efficaces quant à leur utilisation de l'énergie et des ressources.

3.15 Bien qu'avec les technologies actuelles, l'industrie soit proche de ses limites, toutes les usines n'ont pas épuisé leur potentiel d'amélioration des performances énergétiques ou de l'utilisation efficace des ressources sur la base des technologies existantes. Les entreprises devraient être encouragées à investir dans les meilleures technologies disponibles.

⁽³⁾ Centre pour l'étude des politiques publiques européennes, *Assessment of Cumulative Cost Impact for the Steel Industry*, 2013.

⁽⁴⁾ COM(2013) 407 final.

⁽⁵⁾ COM(2012) 636 final.

⁽⁶⁾ COM(2012) 433 final.

3.16 Le prix des ressources et de l'énergie sont actuellement les forces motrices de l'innovation. Même s'il appartient en premier lieu à l'industrie sidérurgique elle-même d'investir dans la R&D et l'innovation, il est indispensable de soutenir davantage les projets de R&D, les projets pilotes et les projets de démonstration, ainsi que le déploiement de nouvelles technologies. Étant donné que ce sont les matières premières et l'énergie qui pèsent le plus lourd dans les coûts, le défi consiste à réduire l'écart à ce niveau entre l'UE et ses principaux concurrents.

3.17 La crise ainsi que les sévères restrictions budgétaires ont gravement compromis la possibilité d'offrir des compensations aux entreprises sidérurgiques dans certains États membres, ce qui risque de créer des injustices en Europe.

Innovation

3.18 Au cours des dernières décennies, l'industrie sidérurgique européenne a maintenu un avantage concurrentiel par rapport à ses concurrents, grâce à une efficacité accrue, l'innovation des produits et des gains substantiels de productivité du travail. Toutefois, dans le contexte actuel, des avancées supplémentaires dans ce domaine sont difficilement réalisables tant que la situation du marché et l'environnement réglementaire des entreprises ne s'améliorent pas.

3.19 Le développement de nouvelles technologies économiquement viables doit aller de pair avec un renforcement de la compétitivité des entreprises sidérurgiques européennes par rapport à leurs concurrentes sur la scène internationale. Une production à moindre intensité d'énergie et de matières premières entraînera une réduction des coûts, et fera de la sidérurgie européenne une industrie plus compétitive.

Dimension sociale: restructuration et besoins de compétences

3.20 Le plan évoque le problème du manque futur de compétences, principalement lié à la pyramide des âges, mais ne tient pas suffisamment compte de la «perte» de savoir-faire et de compétences due à la restructuration. En outre, le changement de génération nécessitera des solutions systématiques, eu égard notamment à la forte hausse du chômage des jeunes.

3.21 Il est crucial d'encourager des mesures temporaires de soutien des travailleurs pour lutter contre la récession économique, retenir la main-d'œuvre et préserver les compétences essentielles à l'avenir de l'industrie sidérurgique.

Le groupe de haut niveau

3.22 Eu égard à l'urgence de la situation à laquelle est confrontée l'industrie sidérurgique européenne, il est décevant de constater que la Commission ne prévoit qu'une seule réunion par an pour le groupe de haut niveau. En raison de l'instabilité actuelle du secteur, des actualisations constantes seront nécessaires pour que les décisions puissent être prises en connaissance de cause.

3.23 Enfin, il convient d'évaluer, dans les 12 mois qui suivent l'adoption du plan d'action, son incidence sur la compétitivité de l'industrie sidérurgique européenne. Afin de garantir une évaluation aussi précise et objective que possible, il est essentiel d'y associer les partenaires sociaux. Les représentants des employeurs et des travailleurs doivent coopérer davantage aux niveaux européen, national, local et des entreprises pour se consacrer à la mise en œuvre du plan.

Bruxelles, le 11 décembre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

L'amendement suivant, qui a recueilli plus du quart des suffrages exprimés, a été repoussé au cours des débats en session plénière (article 54, paragraphe 3 du règlement intérieur):

Paragraphe 1.11

Modifier comme suit:

1.11 Le CESE estime que la sidérurgie devrait avoir, comme d'autres secteurs, accès aux fonds européens, ~~nationaux et régionaux~~ disponibles afin de pouvoir gérer de manière socialement responsable la transition vers une industrie sidérurgique européenne plus compétitive.

Exposé des motifs

Cette suppression de texte permet d'éviter une description plus détaillée des fonds et offre suffisamment de flexibilité aux opérateurs sans introduire d'éventuelles distorsions de marché dans le secteur.

Résultat du vote

Voix pour 70

Voix contre 77

Abstentions 12

Avis du Comité économique et social européen sur «L'Année européenne du développement (2015)»

(2014/C 170/16)

Rapporteur unique: **M. Andris GOBIŅŠ**

Le 18 septembre 2013, 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 thème

«Année européenne du développement (2015)».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 novembre 2013.

Lors de sa 494^e session plénière des 10 et 11 décembre 2013 (séance du 10 décembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 144 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) se réjouit du fait que la Commission européenne ait donné suite à l'initiative conjointe de la société civile et du CESE de déclarer 2015 Année européenne du développement.

1.2 Le Comité soutient avec force les amendements au projet de proposition de la Commission européenne sur l'Année européenne du développement ⁽¹⁾ proposés par la confédération européenne des ONG d'urgence et de développement (CONCORD) ⁽²⁾ ainsi que les projets d'amendements du Parlement européen ⁽³⁾. Le Comité indique que la plupart de ces idées ont été discutées au sein du groupe de travail informel consacré à l'Année européenne du développement et qu'elles ont été évoquées en partie dans d'autres avis du CESE et sur la page internet du Comité prévue pour débattre de ce thème.

1.3 L'Année européenne du développement sera la première de ces initiatives dotée d'une dimension mondiale marquée et fondée sur les droits. Le CESE invite les institutions de l'UE à faire tout leur possible pour atteindre les objectifs annoncés par CONCORD qui estime que l'Année européenne 2015 constitue une opportunité unique pour entamer un vaste débat public et une action civile significative sur la vision européenne du développement global, au sein de l'UE ainsi que vis-à-vis des autres continents, en tenant compte des dimensions liées aux droits de l'homme, à la durabilité environnementale et à la cohésion sociale. ⁽⁴⁾

1.4 Le Comité invite ses partenaires d'autres régions du globe à y faire campagne pour une année internationale du développement (2015), dans la mesure où il reste suffisamment de temps pour la préparer.

1.5 Il convient de mettre l'accent principalement sur les aspects les plus durables et pertinents de la coopération au développement tels que la solidarité et la justice mondiales, la cohérence des politiques pour le développement, les objectifs de développement durable, les biens publics mondiaux et les problèmes qui y sont liés ainsi que le rôle des citoyens européens en tant que consommateurs et acteurs dans une économie mondiale. Les questions d'intérêt plus limité ou liées aux donateurs et aux bénéficiaires ne doivent pas être prioritaires.

1.6 Il y a lieu également de mettre l'accent sur le rôle du secteur privé dans le développement ⁽⁵⁾, étant donné que généralement, les pays en développement ne disposent pas de stratégies de développement pour les petites et moyennes entreprises (PME) — y compris les coopératives — qui permettraient d'éradiquer la pauvreté et de favoriser une croissance inclusive. Il conviendrait de transférer l'expérience européenne en matière de politique de soutien aux PME, en collaboration avec les partenaires sociaux et les ONG intéressées, de manière ciblée et pertinente, aux pays en développement afin d'assurer une croissance durable dans les trois piliers: économique, social et environnemental.

⁽¹⁾ Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'Année européenne du développement (2015) — COM(2013) 509 final.

⁽²⁾ Réaction de CONCORD par rapport à la proposition de la Commission européenne sur l'Année européenne du développement (2015).

⁽³⁾ Projet de rapport sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'Année européenne du développement (2015), rapporteur Charles Goerens, 2013/0238 (COD)

⁽⁴⁾ Réaction de CONCORD par rapport à la proposition de la Commission européenne sur l'Année européenne du développement (2015).

⁽⁵⁾ Avis du CESE intitulé «Participation du secteur privé au cadre de développement pour l'après-2015» JO C 67 du 6.3.2014, p. 1–5.

1.7 Le CESE rappelle que la clé de la réussite des précédentes Années européennes a été l'étroite collaboration entre les institutions et organes de l'UE et la société civile, tant au niveau national que de l'Union. C'est pourquoi le Comité appelle à une action immédiate: établir des groupes de travail associant de multiples acteurs afin de garantir une coopération opportune et bien structurée. Le CESE soutient dès lors fermement l'établissement d'une alliance des organisations de la société civile (OSC).

1.8 Les activités mises en œuvre à plusieurs niveaux par les OSC (leurs activités aux niveaux national, de l'UE et des pays partenaires) jouent un rôle clé dans l'élaboration des processus politiques. Il convient dès lors d'accorder aux OSC et à leurs activités une priorité absolue au cours de l'Année européenne ainsi que la plus grande partie du financement. Pour que l'Année européenne du développement donne de meilleurs résultats à court et à long termes, il est essentiel d'éviter de dépenser de l'argent dans des campagnes coûteuses menées par des agences de relations publiques, et si l'on utilise ces services, il convient de les réduire à un strict minimum (comme indiqué au paragraphe 3.6 du présent avis).

1.9 Le Comité invite les institutions de l'UE à avoir recours à des discussions tripartites afin de concentrer l'attention sur l'obtention de résultats et d'une participation durables plutôt que sur l'organisation de campagnes ou d'activités d'information. À cette fin, il y a lieu d'amender différents points dans plusieurs articles de la proposition de la Commission européenne, comme indiqué dans les parties 3 et 4 du présent avis. Il est également nécessaire d'apporter des changements dans les considérants et les annexes qui, en raison des contraintes de longueur, ne peuvent être couverts dans le présent avis.

1.10 Une approche décentralisée, telle que décrite au paragraphe 3.5 du présent avis, devrait produire les meilleurs résultats, étant donné que les traditions et les précédents en matière de coopération au développement sont très variés et qu'il serait impossible de trouver une formule unique pour les termes employés, les activités, etc. Dans les parties 3 et 4, sont présentées plusieurs suggestions qu'il convient de prendre en compte lors de la préparation de l'Année européenne 2015 afin qu'elle soit proche des citoyens.

2. Observations générales

2.1 L'Année européenne joue un rôle particulier dans la communication et la participation active des citoyens. Elle est le cadre de manifestations conjointes aux niveaux européen, national et local, organisées tant par les acteurs institutionnels que par un nombre croissant d'organisations de la société civile.

2.2 2015 est la date butoir pour la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. L'évaluation des résultats obtenus et l'adoption d'une nouvelle stratégie ou d'un nouveau modèle pour la décennie à venir devraient en être le point d'orgue. L'UE a joué un rôle clé dans les questions de développement et dans l'établissement des Objectifs du millénaire pour le développement. Bien que la coopération au développement aille bien au-delà de l'aide au développement, il convient de noter que la plus grande partie de l'aide officielle au développement (60 % du total) provient de l'UE et de ses États membres. L'UE et ses citoyens, ainsi que ses partenaires dans les pays en développement, devraient donc jouer un rôle de chef de file dans les débats sur l'après 2015.

2.3 Selon les données de l'Eurobaromètre⁽⁶⁾, quelque 20 millions de citoyens de l'UE sont personnellement associés au travail d'organisations non gouvernementales (y compris les bénévoles), environ 130 millions d'européens font des dons à des organisations d'aide aux pays en voie de développement et un total de 72 % des citoyens de l'UE soutiennent personnellement l'idée d'aider les pays ayant de faibles indices de développement.

2.4 Un nombre croissant de personnes sont conscientes de ce que le développement commence dans nos pays et nos vies, par le commerce équitable, la protection environnementale, la participation aux processus politiques, etc.

2.5 C'est sous la conduite d'OSC de niveaux national et européen (le Mouvement européen-Lettonie, la Plate-forme lettone pour la coopération au développement (LAPAS) et la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement (CONCORD)) et du CESE⁽⁷⁾, qu'une coalition de partisans vaste et inclusive, en rapide croissance et bénéficiant du ferme soutien du commissaire européen au développement Andris Piebalgs et de son équipe, a permis de rassembler des acteurs clés y compris un large éventail d'OSC, le Comité des régions et le Parlement européen. Les partenaires ont œuvré d'emblée à la réussite d'une Année européenne ambitieuse et porteuse de résultats concrets.

⁽⁶⁾ Eurobaromètre spécial 352, juin 2010 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_352_fr.pdf.

⁽⁷⁾ L'initiative a été présentée pour la première fois par Andris Gobiņš (membre du Mouvement européen-Lettonie et du Comité économique et social européen) et Māra Šimane (Plate-forme lettone pour la coopération au développement (LAPAS)) lors de l'assemblée générale de CONCORD du 22 juin 2011 où elle a fait l'objet d'une discussion. Un groupe de travail informel a été mis en place, et lors de sa session plénière du 7 décembre, le CESE a adopté officiellement un avis sur le thème «Commerce, croissance et affaires mondiales — La politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020» incluant la demande de consacrer une Année européenne au développement et à la coopération.

3. Observations particulières

3.1 Le CESE invite les institutions de l'UE à engager des discussions tripartites pour donner à l'Année européenne **d'avantage de substance et la doter de mesures visant à garantir des résultats de meilleure qualité et plus durables** (par exemple au moyen de processus politiques, d'engagements, de l'amélioration du dialogue horizontal et structurel, etc.)

3.2 **Le CESE rappelle sa proposition initiale en ce qui concerne le contenu de l'Année européenne:** «Le CESE demande qu'une plus grande attention soit accordée au thème de la coopération au développement, à la solidarité mondiale et au débat sur les objectifs du millénaire pour le développement. Il propose de dédier 2015 au "développement et à la coopération" (intitulé provisoire). Puisque l'UE et ses États membres ont également résolu d'atteindre ces objectifs d'ici 2015, le Comité propose de profiter de cette année européenne pour encourager, chez chaque citoyen, dans la société civile et aux échelons national et européen, une sensibilisation et un sentiment de responsabilité partagée vis-à-vis de la réalisation des objectifs fixés et de ceux, nouveaux, qui le seront après 2015.»⁽⁸⁾

3.3 **L'engagement et la participation des citoyens européens, des organisations de la société civile et de leurs partenaires dans le monde entier** dans le développement et dans un dialogue politique sur le développement et la justice à l'échelle mondiale sont des éléments clés de la réussite de l'Année européenne et du développement lui-même. Les OSC jouent un rôle essentiel non seulement dans la collecte de fonds et la mise en œuvre d'activités de développement, mais également dans les processus politiques. Cela vaut particulièrement pour les plus jeunes, qui tendent à être davantage connectés au reste du monde, grâce aux médias sociaux et autres, et plus conscients des problèmes urgents qu'ils devront résoudre, en tant que futurs dirigeants. C'est pourquoi une participation directe et significative des enfants et des jeunes, en particulier des filles, aux débats de l'Année européenne est essentielle, au même titre, d'ailleurs, que celle de citoyens issus de contextes sociaux divers, avec une palette d'intérêts variée, entre autres. Il convient de tenir dûment compte des aspects mentionnés plus haut lors de la préparation et de la mise en œuvre de l'Année européenne, ainsi que dans son contenu et son financement.

3.4 **Le Comité soutient une approche décentralisée de l'Année européenne.** Au niveau national, les groupes de travail devraient définir par pays une devise, un slogan ou une invitation pour l'Année européenne qui reflète au mieux la situation au sein de l'État membre. Les groupes de travail devraient être mis en place, aux niveaux européen et national, au plus tard deux mois après l'adoption de la proposition et avoir accès au financement prévu pour l'Année européenne. Leurs travaux et le soutien qui leur est accordé devraient se poursuivre au-delà de l'Année européenne. La société civile organisée doit jouer un rôle essentiel dans ces groupes de travail.

3.5 Le CESE se félicite de l'intention de la Commission d'**allouer un financement important** pour garantir la réussite de cette Année européenne. Dans le même temps, le Comité s'inquiète du fait, qu'à ce stade, seul un faible pourcentage de ce financement soit prévu pour la participation et les activités de la société civile, qui pourraient pourtant optimiser la durabilité et les résultats de l'Année européenne. Il conviendrait d'éviter ou de réduire au strict minimum l'utilisation des fonds pour des contrats ou appels d'offre à venir ou en cours dans le domaine des relations publiques, car dans certains cas ces activités peuvent même s'avérer contreproductives par rapport aux objectifs de l'Année européenne.

3.6 Compte tenu des bonnes pratiques recensées dans ce domaine, le Comité exprime son soutien à l'établissement d'une **vaste alliance inclusive d'OSC** qui jouerait un rôle de chef de file dans la planification et la mise en œuvre de l'Année européenne, comme cela s'est fait précédemment. Le CESE suggère de veiller tout particulièrement à ce qu'une étroite coopération soit établie avec les membres et organes du Comité, les autres parties prenantes ainsi qu'avec les membres de l'alliance aux niveaux européen et national.

3.7 La bonne pratique consistant à **désigner des «ambassadeurs pour l'Année européenne»** devrait également être répétée pour l'édition 2015. Cette formule offre des possibilités importantes en termes de sensibilisation des citoyens et de soutien aux objectifs de l'Année européenne.

3.8 Le Comité s'est engagé à développer des **mécanismes de coopération** à tous les niveaux concernés afin de garantir que la coopération et les synergies entre les institutions et les organes de l'UE soient les meilleures possibles. Au cours de l'Année européenne, il conviendra également d'engager une coopération avec les Nations unies.

⁽⁸⁾ Avis du CESE sur le thème «Commerce, croissance et affaires mondiales: la politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020», JO C 43 du 15.2.2012, pp. 73–78.

3.9 Le Comité soutient résolument les suggestions pour l'Année européenne débattues au sein du groupe de travail informel consacré à l'édition 2015 et discutées en ligne sur la page internet du CESE. Les idées exprimées par les OSC et leurs partenaires ont été présentées par CONCORD⁽⁹⁾. **Les institutions de l'UE devraient tout faire pour garantir que l'Année européenne soit:**

- **source d'inspiration:** il doit s'agir d'un processus au cours duquel tous les acteurs débattent et développent ensemble de nouvelles idées et de nouvelles pratiques en matière de développement et dégagent un consensus sur ce que signifie la justice mondiale pour l'Europe et ses citoyens;
- **participative:** il conviendrait de mettre l'accent sur les citoyens et leurs points de vue sur la justice mondiale et en faire les principaux acteurs du débat. L'égalité des chances est indispensable à cet égard pour qu'ils puissent exprimer leurs idées et celles de leurs organisations. Cela signifie passer de l'«information des citoyens en vue de leur sensibilisation» à une «discussion conjointe sur leurs idées d'un développement mondial juste»;
- **cohérente:** la politique de développement doit être cohérente et au cours de l'Année européenne, il convient d'examiner, de ce point de vue, d'autres politiques de la Commission européenne allant au-delà du développement (commerce, finances, agriculture, etc.);
- **un processus d'éducation et de sensibilisation au développement:** l'Année européenne doit être perçue comme un processus participatif d'éducation et de sensibilisation au développement, fondé sur les principes pédagogiques et les valeurs du Consensus européen pour l'éducation au développement;
- **de dimension mondiale:** toute discussion doit se dérouler sur un pied d'égalité avec les partenaires non européens.

3.10 Le Comité soutient également avec force les suggestions suivantes présentées par le rapporteur du Parlement européen⁽¹⁰⁾:

- **de modifier la dénomination de cette année:** «Année européenne pour le ~~du~~ développement»;
- d'accorder une attention particulière aux citoyens résidant dans des **États membres n'ayant pas une longue expérience en matière de coopération en développement**⁽¹¹⁾. Le CESE suggère, quant à lui, de chercher des solutions spécifiques pour ces pays afin d'éviter des problèmes de cofinancement importants;
- de sensibiliser davantage les citoyens de l'Union à leur rôle dans le développement mondial et à leur contribution dans ce domaine, ainsi qu'aux possibilités de rendre ce dernier plus équitable et d'**intégrer à part entière le développement dans les programmes nationaux d'éducation**⁽¹²⁾;
- de garantir la participation des partenaires de pays en développement⁽¹³⁾;
- «de développer l'information et de susciter un débat sur l'incidence que **les décisions et les choix personnels, locaux, régionaux, nationaux et européens** peuvent avoir sur le développement mondial et sur les habitants des pays en développement, afin de mieux faire comprendre la cohérence des politiques au service du développement»⁽¹⁴⁾;
- que «La Commission invite à ces réunions [de coordination], en qualité d'observateurs, des représentants de la **société civile** et des représentants du Parlement européen.»⁽¹⁵⁾

4. Recommandations additionnelles d'amendements à la proposition présentée par la Commission européenne⁽¹⁶⁾

4.1 Article 1 (ajout d'une phrase). Un sous-titre national permettrait de refléter plus efficacement les différences de traditions, de problèmes et de potentiel de chaque État membre: «L'année 2015 est proclamée "Année européenne du développement" [...]. Chaque État membre doit définir un sous-titre ainsi qu'une devise, un slogan ou une invitation pour l'Année européenne.»

⁽⁹⁾ Voir «Réaction de CONCORD par rapport à la proposition de la Commission européenne sur l'Année européenne du développement (2015)», septembre 2013.

⁽¹⁰⁾ Projet de rapport sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'Année européenne du développement (2015), rapporteur Charles Goerens, 2013/0238 (COD).

⁽¹¹⁾ Même source: amendements 14 et 31.

⁽¹²⁾ Même source: adaptation de l'amendement 17.

⁽¹³⁾ Même source amendements 18, 19, 21, 28 et 30.

⁽¹⁴⁾ Même source: amendement 20.

⁽¹⁵⁾ Même source: amendement 27.

⁽¹⁶⁾ Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'Année européenne du développement (2015) — COM(2013) 509 final.

4.2 Article 2 (premier paragraphe) — Il peut être utile d'accorder une plus grande attention à la participation; à cet égard, toutes les parties prenantes doivent être mentionnées en tant qu'acteurs de même importance: — d'informer les citoyens européens sur la coopération au développement de l'UE, de les associer aux discussions concernant en mettant en évidence ce que l'Union européenne peut déjà réaliser en tant que partenaire mondial pour le développement premier donateur mondial et de convenir comment elle pourrait faire encore davantage grâce à une plus grande cohérence et une meilleure coordination avec en combinant les forces de ses États membres, et de ses institutions et les autres acteurs.»

4.3 Article 2 (deuxième paragraphe) — Conformément à l'avis du CESE sur le thème «*Commerce, croissance et affaires mondiales — La politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020*»: —«de susciter l'intérêt actif et significatif des citoyens européens pour la coopération au développement ainsi que leur participation, en leur faisant prendre conscience de leurs responsabilités et des possibilités qui leur sont offertes en matière de décisions individuelles et d'engagements aux échelons national et international (y compris dans le cadre de l'agenda de l'après 2015) ainsi que leur association de participer à l'élaboration des politiques et à leur mise en œuvre et»

4.4 Article 2 (troisième paragraphe) — Le texte s'appuie trop sur les notions d'aide et de don, limitant ainsi fortement la perspective: — «de sensibiliser l'opinion publique au rôle de la coopération au développement de l'UE, qui apporte de nombreux avantages à tous les acteurs concernés dans l'UE et les pays partenaires non seulement à ses bénéficiaires, mais également aux citoyens de l'UE, dans un monde qui évolue et devient de plus en plus interdépendant»,

4.5 Article 2 (nouveau paragraphe) — Il est essentiel d'obtenir des résultats durables dans le cadre des processus politiques aux niveaux européen et national; or cet élément ne se trouve pas dans la proposition actuelle: — d'obtenir des résultats et des améliorations durables, le cas échéant (par exemple en ce qui concerne l'agenda politique interne et externe et les politiques de développement, la capacité de garantir la sécurité (securatibility)/la sécurité humaine, la participation et les échanges, les outils et les structures destinés à la société civile, y compris les organisations professionnelles et les syndicats, etc.).

4.6 Article 3 (premier paragraphe, premier tiret) — la communication doit être un processus à double sens, les récentes campagnes relatives à l'Année européenne ont été très critiquées par différentes parties: — «des activités campagnes de communication pour discuter et s'accorder sur les thèmes clés, destinées au visant à diffuser des messages clés auprès du grand public et à des publics plus spécifiques, notamment en utilisant par les médias sociaux,»

4.7 Article 3 (premier paragraphe, deuxième tiret) — La création de groupes de travail efficaces aux échelons national et de l'UE s'est révélée être une stratégie clé pour la réussite d'une Année européenne. Dans un souci de transparence, les discussions doivent mener à des résultats concrets et mesurables: «un processus politique ouvert et inclusif, sous la conduite d'un groupe de travail composé de multiples acteurs, incluant des conférences, des événements et des initiatives associant toutes les parties prenantes concernées, afin de promouvoir la participation active, de stimuler le débat et de sensibiliser la population à l'échelle européenne, ainsi que de garantir des résultats et des améliorations, le cas échéant,»

4.8 Article 3 (premier paragraphe, nouveau tiret) — Une année «consacrée» au développement sans participation directe des parties prenantes des pays en développement ou en provenance de ces derniers est inconcevable: — des activités au sein de l'UE ayant un impact au-delà de ses frontières sur les pays partenaires, leurs citoyens et leurs organisations,

4.9 Article 3 (premier paragraphe, nouveau tiret) — Le CESE et la Commission européenne indiquent dans leur document de travail que l'Année européenne peut produire de meilleurs résultats grâce à des travaux de préparation effectués en temps opportun et à des activités de suivi, et également en assurant des liens entre les différentes années thématiques: — des activités de préparation et de suivi de l'Année européenne aux niveaux national et de l'UE,

4.10 Article 4 (deuxième paragraphe) — Voir l'explication au paragraphe 4.7: «Agissant en coordination étroite avec la Commission, les coordinateurs nationaux mettent en place à l'échelon national un groupe de travail/de pilotage réunissant procèdent à des consultations et coopèrent avec un large éventail de parties prenantes, notamment la société civile, [...]»

4.11 Annexe, Détails des actions visées à l'article 3, partie A — Initiatives directes de l'Union (premier paragraphe) — Il y a lieu de soutenir une approche décentralisée afin de refléter les réalités des différents États membres; les OSC ne doivent pas être exclues de la mise en œuvre de leurs propositions: «Le financement prendra généralement la forme d'achats directs de biens et de services au titre d'appels d'offre ouverts aux OSC, au secteur privé et à d'autres parties de contrats cadres existants. [...]»

4.12 Annexe, Détails des actions visées à l'article 3, partie A — Initiatives directes de l'Union (nouveau tiret) — Sur la base des meilleures pratiques des précédentes Années européennes — En 2013, plus de 60 réseaux d'OSC de dimension européenne participent à la coordination et la mise en œuvre de l'Année européenne avec des activités aux niveaux européen et national; il est donc essentiel de soutenir de manière adéquate les travaux de l'Alliance: — un soutien de la coordination de la société civile selon le modèle déjà établi de l'«Alliance pour l'Année européenne».

Bruxelles, le 10 décembre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur les «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la santé animale»

COM(2013) 260 final — 2013/0136 (COD),

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la production et à la mise à disposition sur le marché de matériel de reproduction des végétaux (règlement sur le matériel de reproduction des végétaux)»

COM(2013) 262 final — 2013/0137 (COD), et

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux»

COM(2013) 267 final — 2013/0141 (COD)

(2014/C 170/17)

Rapporteur: **M. KRAUZE**

Conformément à l'article 43, paragraphe 2, à l'article 114, paragraphe 3, à l'article 168, paragraphe 4, point b, et à l'article 304, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, respectivement le 23 mai 2013 et les 31 mai et 7 juin 2013, de consulter le Comité économique et social européen sur les propositions suivantes:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la santé animale»

COM(2013) 260 final - 2013/0136 COD

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la production et à la mise à disposition sur le marché de matériel de reproduction des végétaux (règlement sur le matériel de reproduction des végétaux)»

COM(2013) 262 final — 2013/0137 (COD)

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux»

COM(2013) 267 final — 2013/0141 (COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 novembre 2013.

Lors de sa 494^e session plénière des 10 et 11 décembre 2013 (séance du 10 décembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 146 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE juge favorablement et soutient globalement la proposition de la Commission concernant des règlements du Parlement et du Conseil sur la santé animale, la santé végétale et la qualité du matériel de reproduction des végétaux et il estime que l'existence de dispositions cohérentes et transparentes, assorties d'une mise en œuvre adéquate dans tous les États membres de l'UE, constitue une condition sine qua non pour assurer des conditions de concurrence équitables entre tous les acteurs présents sur le marché en Europe.

1.2 Le CESE recommande toutefois d'apporter des précisions rédactionnelles à la proposition sur la santé animale, afin de rendre le texte du règlement plus clairement compréhensible.

1.3 Le CESE invite la Commission européenne à introduire dans la législation toutes les mesures de sécurité nécessaires et à prévoir un financement de l'Union suffisant pour prévenir les risques liés aux animaux sauvages migrant de pays tiers et franchissant les frontières terrestres extérieures de l'Union européenne, susceptibles de propager des maladies infectieuses dangereuses sur le territoire de l'UE.

1.4 Le CESE fait observer que les actes législatifs de l'UE, en particulier dans le domaine de la santé végétale, doivent être cohérents avec les positions qu'elle a arrêtées antérieurement au plan international et relève que pour l'instant, la proposition de la Commission relative au processus d'établissement de normes phytosanitaires internationales ne concorde pas avec le point de vue que l'Union avait exprimé auparavant concernant l'inclusion des espèces envahissantes dans le dispositif de santé végétale.

1.5 Le CESE accueille favorablement la nouvelle possibilité d'octroyer une indemnité de compensation aux opérateurs concernés au titre de la valeur des végétaux et produits végétaux détruits ou autres produits faisant l'objet de mesures d'éradication ou de confinement, introduite dans la nouvelle législation en matière de santé des plantes.

1.6 Le CESE fait part de son inquiétude au sujet du fait que, compte tenu des modifications que la Commission envisage d'apporter au régime phytosanitaire, l'UE risque de perdre le bon état qui est le sien au plan phytosanitaire, au point que le potentiel exportateur de ses États membres en subisse des effets négatifs et que les producteurs aient à engager davantage de dépenses pour lutter contre maladies et parasites.

1.7 Le CESE juge avec circonspection que la catégorie du matériel forestier de reproduction soit incluse dans le projet de règlement, car la Commission n'a pas avancé d'arguments convaincants concernant les avantages qui pourraient en découler pour le secteur sylvicole.

2. Informations générales sur les initiatives législatives

2.1 Dans chacun des trois domaines concernés, à savoir la santé animale, la santé végétale et la circulation du matériel de reproduction des végétaux, toute une série d'écueils ont été repérés au niveau de l'UE, qui ont eu pour effet de poser des difficultés aux acteurs du marché, de sorte qu'il est particulièrement important d'amender la législation afin de réduire le poids de la charge administrative que doivent supporter tant les producteurs et les prestataires de services que les consommateurs et les utilisateurs de prestations et d'améliorer l'environnement entrepreneurial.

2.2 Au plan de la santé animale, divers problèmes se posent en ce qui concerne les textes législatifs actuellement en vigueur: la politique en la matière est compliquée, on déplore l'absence d'une stratégie d'ensemble et la prévention des maladies ne bénéficie pas d'une attention suffisante, qui insisterait notamment sur la nécessité de définir et d'appliquer des règles de biosécurité des plus sévères pour les lieux où sont détenus des animaux.

2.3 S'agissant de la santé des animaux, la proposition de la Commission place davantage l'accent sur les mesures préventives, la surveillance des maladies, les contrôles et la recherche, dans le but de diminuer la fréquence de ces affections et de réduire leurs incidences lorsque des foyers se déclarent; de même, des dispositions sont prévues pour les animaux terrestres et pour les animaux aquatiques.

2.4 La santé des végétaux est aussi cruciale pour la protection de la biodiversité et les services écosystémiques. Les organismes nuisibles des autres continents sont particulièrement dangereux. Quand elles sont introduites dans l'UE, ces espèces étrangères causent des dégâts économiques importants. En s'implantant sur son territoire, ces nouveaux organismes nuisibles peuvent inciter les pays tiers à adopter des restrictions commerciales et nuire ainsi à ses exportations.

2.5 Pour ce qui est de la santé des végétaux, la proposition de la Commission prévoit de définir la nature conceptuelle des organismes de quarantaine et leur répartition en catégories, les critères utilisés pour déterminer qu'un organisme nuisible est ainsi qualifié d'organisme de quarantaine. La Commission est habilitée à adopter, en recourant à des actes d'exécution, des listes reprenant des végétaux spécifiques, produits végétaux et autres objets qui sont soumis à des interdictions et règles particulières touchant à leur introduction et à leur circulation sur le territoire de l'UE, ainsi que des règles pour ce qui est d'introduire et de faire circuler des végétaux, produits végétaux et autres objets dans les zones protégées.

2.6 En matière de matériel de reproduction des végétaux, la proposition de la Commission vise à compléter la législation dans le domaine de la commercialisation des semences et des matériels de multiplication des plantes, en prenant en compte les progrès techniques réalisés pour la sélection végétale, le développement rapide du marché international et la nécessité de soutenir la biodiversité végétale et de réduire les coûts et les charges administratives tant des autorités compétentes que des opérateurs.

3. Contexte et contenu essentiel de la proposition de la Commission

3.1 Le 6 mai 2013, la Commission européenne a approuvé et publié pour examen public des actes de révision concernant la santé animale, la santé végétale et la qualité du matériel de reproduction des végétaux.

Santé animale

3.2 Le cadre juridique actuellement en vigueur dans l'Union européenne en matière de santé animale est aujourd'hui régi par quelque 50 directives et règlements et 400 textes de droit dérivé. En 2004, la Commission a entrepris une évaluation des textes normatifs dans ce secteur de la santé animale. À l'issue de cet examen a été élaborée, en 2007, une nouvelle stratégie de santé animale. Dans sa communication du 6 mai 2013, la Commission procède à la définition du cadre juridique qui est fondé sur ladite stratégie de santé animale pour l'Union européenne, telle que publiée en 2007.

3.3 La Commission propose une simplification du cadre juridique qui ait pour base la bonne gouvernance, réponde aux normes internationales, concentre son attention sur des mesures préventives de long terme et établisse une collaboration avec toutes les parties intéressées par ces questions.

3.4 La proposition de la Commission suggère de prévoir des mécanismes efficaces pour une réaction rapide en cas de maladie, y compris face aux nouveaux défis tels que les maladies émergentes, d'assigner des rôles clairs et équilibrés aux autorités compétentes, aux institutions de l'Union européenne, au secteur agricole et aux propriétaires d'animaux et de fixer la répartition de leurs responsabilités respectives, ainsi que de définir les devoirs des différents intervenants, comme les opérateurs, les vétérinaires, les détenteurs d'animaux de compagnie et les professionnels des animaux, tous ces points étant d'une portée capitale pour la sauvegarde de la santé animale.

3.5 Il est important que la Commission ait la volonté de réduire les perturbations dans les échanges, de tenir compte des particularités des petites exploitations d'élevage et des micro-entreprises et d'instaurer des procédures simplifiées, afin d'éviter les charges administratives injustifiées et des coûts exagérément élevés, tout en veillant par ailleurs à une application stricte de normes exigeantes en matière de santé animale.

3.6 Il y a lieu de réduire autant que faire se peut les répercussions des maladies animales sur la santé animale et publique, sur le bien-être des animaux, sur l'économie et la société, en renforçant la sensibilisation aux maladies, les préparatifs destinés à y réagir, leur surveillance et les dispositifs d'intervention d'urgence au niveau national et à l'échelon de l'Union;

3.7 L'un des objectifs les plus essentiels de la proposition de la Commission consiste à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur des animaux et des produits d'origine animale tout en garantissant un niveau élevé de protection de la santé animale et de la santé publique, et en soutenant les objectifs de la stratégie Europe 2020.

Santé végétale

3.8 La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux, qui reprend des dispositions concernant l'identification des risques phytosanitaires dus à ces organismes et leur réduction à des niveaux acceptables, a été établie sur la base de la proposition de la Commission de 2008 suggérant une révision de la directive 2000/29/CE du Conseil sur la santé des végétaux. La proposition abroge plusieurs directives de contrôle, concernant la gestion de certains organismes de quarantaine dont la présence est attestée dans l'UE.

3.9 Pour ce qui est des importations de végétaux, la proposition de la Commission établit un nouveau cadre, lequel fait intervenir ses compétences, sous la forme de l'adoption d'actes d'exécution destinés à contrer les risques que créent différents plants végétaux qui, provenant de certains pays tiers, exigent des mesures conservatoires; et elle contient des conditions supplémentaires imposées aux stations de quarantaine, tout en prévoyant que pour les plantes réglementées qui sont introduites sur le territoire de l'UE dans les bagages de passagers, il ne sera plus appliqué de dérogations, de sorte que leur introduction par cette voie nécessitera désormais un certificat phytosanitaire.

3.10 En ce qui concerne la circulation des produits végétaux dans l'UE, la proposition de la Commission entreprend de répartir tous les opérateurs en catégories, selon qu'ils sont professionnels ou non, et de fixer leurs responsabilités et leurs devoirs ressortissant aux règles sur ladite circulation des végétaux, produits végétaux et autres objets réglementés. Il est prévu un enregistrement obligatoire des opérateurs professionnels dans un registre qui recensera aussi ceux tenus de s'enregistrer en application du projet de règlement sur le matériel de reproduction des végétaux et qui diminuera ainsi le poids des formalités administratives.

3.11 La proposition projette d'établir un système de notification électronique, afin que les États membres fassent connaître de manière uniforme et en temps opportun qu'un organisme nuisible est apparu sur leur territoire; de même, il est envisagé d'accroître la sensibilisation du public, d'augmenter le nombre des rapports, comptes rendus et autres programmes, ainsi que de procéder à des exercices simulant des situations d'urgence.

Matériel de reproduction des végétaux

3.12 Dans le domaine du matériel de reproduction des végétaux, la Commission a adopté une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la production et à la mise à disposition sur le marché de matériel de reproduction des végétaux (règlement sur le matériel de reproduction des végétaux), qui codifie et amende la législation sur la commercialisation dudit matériel, en ce qu'elle remplace et abroge douze directives du Conseil.

3.13 Il s'avère nécessaire de revoir la législation touchant au matériel de reproduction des végétaux, étant donné que les directives mentionnées dans la proposition sont à présent dépassées, qu'elles ont été modifiées à de multiples reprises et qu'elles divergent quant à la logique de leur approche: elles sont en effet embrouillées et les États membres éprouvent régulièrement des difficultés à les comprendre pour ce qui est de leur transposition, de sorte que cette situation aboutit à son tour à créer des distorsions entre les acteurs du marché s'agissant des conditions dans lesquelles ils évoluent. En outre, compte tenu de leur nombre élevé, les directives régissant le domaine concerné ne sont que faiblement coordonnées avec d'autres actes législatifs, en rapport avec la santé végétale ou le contrôle des marchés.

3.14 Le projet de règlement relatif au matériel de reproduction des végétaux couvre les semences de variétés agricoles, les matériels de multiplication de plantes cultivées (légumes, arbres fruitiers, arbustes à baies et espèces décoratives) et les matériels forestiers de reproduction. En conséquence, il introduit l'expression générique de «matériel de reproduction des végétaux», qui s'applique tant aux semences qu'au matériel de multiplication.

3.15 Les seuls cas pour lesquels le projet de règlement ne sera pas d'application concernent la circulation du matériel de reproduction des végétaux qui est destiné à des essais, à des buts scientifiques, à la sélection ou à la conservation dans une banque de gènes, ainsi que celui qui est échangé en nature entre des personnes autres que des utilisateurs professionnels.

3.16 Les dispositions contenues dans le projet de règlement en ce qui concerne les matériels forestiers de reproduction précisent que les États peuvent instaurer des exigences plus strictes concernant le matériel disponible pour les utilisateurs finals. Dans le cas dudit matériel forestier de reproduction, le nouveau projet de règlement impose aux autorités un surcroît de formalités administratives supplémentaires, qui peut également se traduire par un alourdissement du poids de l'administration pour les opérateurs.

4. Observations générales et particulières

Santé animale

4.1 Le CESE émet des réserves quant au pouvoir de la Commission d'adopter des actes délégués et des actes d'exécution au titre du traité de Lisbonne. Ses inquiétudes portent en particulier sur les problématiques sensibles pour les États membres, dans la mesure où il ne leur sera pas possible, dans le cas d'actes délégués, d'établir une prise en compte nationale ou régionale spécifique du dossier concerné.

4.2 Le CESE attire l'attention sur le fait qu'à proximité des frontières terrestres extérieures de l'Union européenne, il existe un risque accru de propagation par les animaux sauvages de différentes maladies animales infectieuses dans les États membres. Toutefois, les propositions à l'examen tentent d'élargir l'éventail potentiel des mesures de contrôle des maladies qui peuvent désormais s'appliquer de manière plus cohérente aux animaux sauvages, et prévoient un certain nombre de mesures relevant de la biosécurité, ainsi que d'autres mesures préventives, pouvant être prises aux frontières de l'UE. À cet égard, le CESE invite la Commission européenne à prévoir toutes les mesures de sécurité nécessaires et un financement européen suffisant pour prévenir ce risque.

4.3 Il est nécessaire de préciser quel est l'éventail des personnes qui sont tenues de faire part de leurs soupçons quant à l'apparition d'une maladie animale. Les propriétaires d'animaux ont le devoir de surveiller la santé de ceux qui leur appartiennent.

4.4 Le CESE relève des incohérences dans l'emploi des termes «opérateur» et «professionnel des animaux» et il préconise qu'une explication soit fournie à leur propos pour préciser que le droit de propriété appartient à l'«opérateur». Il fait observer que dans l'ensemble du texte de la proposition, on ne voit pas quel est le rôle qu'elle assigne audit «professionnel des animaux».

4.5 Le CESE invite la Commission européenne à publier le plus rapidement possible une liste structurée des maladies animales, afin d'évaluer les dispositions relatives à leur prévention et à leur contrôle. Il importe d'adopter une approche souple, de manière à ce qu'elle puisse, lorsqu'il y a lieu, faire l'objet des mises à jour voulues. Son élaboration doit s'effectuer en association étroite avec les États membres et les parties prenantes intéressées.

4.6 Le CESE tient à noter qu'entre le règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie, ci-après désigné comme le «règlement sur les animaux de compagnie», d'une part, et la proposition de la Commission à l'examen, d'autre part, une incohérence existe pour ce qui est des termes utilisés, dont il faudrait faire concorder l'acception. On ne comprend pas quels sont les rapports juridiques que la personne physique (détenteur) entretient avec le propriétaire des animaux, bien que le règlement sur les animaux de compagnie définisse la «personne autorisée», comme «une personne physique que le propriétaire autorise, par écrit, à effectuer un mouvement non commercial de l'animal de compagnie en son nom».

4.7 Pour éviter le recours à des normes interprétatives, le CESE suggère qu'il soit mentionné que la Commission élabore un acte délégué concernant l'acquisition de connaissances de base par les opérateurs et les professionnels des animaux.

4.8 En ce qui concerne les examens de santé pour certains secteurs, tels que l'aquaculture et l'apiculture, il recommande que ce soit obligatoirement des spécialistes bien formés et agréés qui soient habilités à exercer des fonctions de vétérinaire.

4.9 Le CESE invite la Commission européenne à définir de manière claire et compréhensible dans la législation les mécanismes de dédommagement des propriétaires d'animaux d'élevage en cas de propagation de maladie infectieuse dangereuse.

4.10 Le CESE recommande d'inclure les secteurs tels que la volaille dans les programmes de développement rural destinés à financer les investissements qui sont exigés des exploitations agricoles pour répondre aux nouvelles normes sur la santé animale.

Santé végétale

4.11 En matière de quarantaine, le projet de texte concernant la santé végétale comporte des dispositions et des procédures atténuées: ainsi, il prévoit un régime phytosanitaire allégé pour la commercialisation en quantités limitées, alors que de petites quantités de végétaux ou produits végétaux qui sont infectés ou infestés peuvent produire des effets considérables sur la situation de l'UE, phytosanitairement parlant.

4.12 Pour la définition des organismes nuisibles, la proposition fait intervenir des critères qui ne correspondent pas aux principes de la convention internationale pour la protection des végétaux (ci-après, CIPV), de même qu'elle utilise des termes et des définitions qui se démarquent notablement de la terminologie et des acceptions usitées dans cette convention et dans les normes pour les mesures phytosanitaires; cette discordance peut susciter des incompréhensions avec les pays tiers et, par voie de conséquence, créer des difficultés pour les exportations de végétaux et produits végétaux.

4.13 Le CESE accueille favorablement la nouvelle possibilité d'octroyer une indemnité de compensation aux opérateurs concernés au titre de la valeur des végétaux et produits végétaux détruits ou autres produits faisant l'objet de mesures d'éradication ou de confinement, introduite dans la nouvelle législation en matière de santé des plantes. Le Fonds vétérinaire de l'Union européenne a déjà adopté une approche similaire en ce qui concerne les animaux. L'indemnisation de la valeur des plantes détruites et d'autres cas évoqués sera d'application en droit après l'adoption de la législation en matière de santé des plantes. Il serait souhaitable de pouvoir appliquer cette mesure sans tarder, dès le lancement du cadre financier pluriannuel 2014-2020.

4.14 Étant donné que l'UE, tout comme chacun de ses États membres, a signé la convention internationale pour la protection des végétaux et l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, il est à prévoir que ces modifications apportées aux définitions auront pour effet que l'Union pourrait se trouver à ne pas appliquer les principes de ladite convention et de l'accord international.

4.15 Le CESE considère avec réserve la modification des impératifs concernant la mise en œuvre du passeport phytosanitaire pour les végétaux et produits végétaux qui sont destinés à être écoulés dans des zones protégées, étant donné que le projet prévoit qu'il ne sera plus requis pour les utilisateurs finals, si bien que le risque de diffusion de nouvelles plantes constituant des organismes de quarantaine s'en trouvera accru.

4.16 Le CESE ne soutient pas la proposition d'imposer aux opérateurs, notamment aux agriculteurs, en cas de présence d'organismes de quarantaine, d'appliquer rapidement toutes les mesures phytosanitaires nécessaires pour supprimer ces organismes, étant donné que la garantie de l'état phytosanitaire à long terme en tant que mission et investissement sur le plan économique relève de l'autorité compétente et que des coûts supplémentaires affaibliraient la compétitivité des opérateurs.

4.17 Tout en portant un jugement favorable sur l'approche de la Commission à propos des exportations vers les pays tiers et la possibilité de bénéficier d'un certificat de pré-exportation, le CESE exprime sa crainte que cette nouvelle réglementation ne résolve pas les problèmes qui se posent actuellement en ce qui concerne la certification des marchandises exportables lorsque le pays dont elles proviennent n'est pas l'État qui en a été le certificateur. De même, il continue à s'inquiéter des examens et contrôles doubles que les entreprises européennes devront supporter à leur charge.

Matériel de reproduction des végétaux

4.18 Selon le projet de règlement à l'examen, la définition de l'«opérateur» ne couvre pas les personnes privées. L'«opérateur professionnel» est défini quant à lui comme toute personne physique ou morale qui exerce professionnellement au moins l'une des activités suivantes ayant trait au matériel de reproduction des végétaux: la production, la sélection, la maintenance, la prestation de services, la conservation ou la mise sur le marché. Pour faciliter les activités de contrôle, ces opérateurs professionnels sont tenus de s'enregistrer.

4.19 Il y a lieu d'élaborer une formulation plus claire de la nouvelle disposition concernant les opérateurs professionnels, car il est difficile de saisir quelle est l'étendue de son champ d'application: en l'occurrence, s'applique-t-elle uniquement à eux ou concerne-t-elle également les non professionnels?

4.20 Le projet de règlement proposé par la Commission comporte encore beaucoup de points obscurs, par exemple, quant à la manière dont les dispositions contenues dans ledit règlement s'appliqueront à la production des matériels forestiers de reproduction et au contrôle de leur commercialisation, qui diffèrent de ceux applicables aux matériels de multiplication des cultures agricoles en ce qui concerne le système de classification, les définitions ou encore les principes fondamentaux de contrôle et de surveillance et qu'il conviendrait de ne pas les modifier. En outre, le dispositif en vigueur pour produire et certifier ces matériels forestiers de reproduction est conforme au cadre de l'OCDE.

4.21 Le CESE ne peut accepter que le producteur soit tenu de couvrir toutes les dépenses liées aux matériels de base utilisés pour la production de matériels forestiers de reproduction, étant donné qu'une telle disposition est susceptible de réduire l'intérêt pour l'enregistrement de nouveaux matériels de base de ce type, de haute qualité génétique, et qu'il pourrait en résulter des effets négatifs pour les nouveaux peuplements dans l'UE. Élaborer pareils matériels de base pour la production de matériels forestiers de reproduction constitue une entreprise de longue haleine et l'investissement consenti n'est rentabilisé qu'après plusieurs dizaines d'années.

4.22 Le CESE approuve que le matériel de reproduction des végétaux échangé en nature entre deux personnes autres que des opérateurs professionnels soit exclu du champ d'application du règlement, lequel doit être conçu de telle manière qu'il permette à des collectionneurs ou des voisins d'échanger des graines ou des plants, sans qu'ils aient à redouter d'enfreindre la loi ce faisant.

Bruxelles, le 10 décembre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)»

COM(2013) 521 final — 2013/0247 (COD)

(2014/C 170/18)

Rapporteur: **M. BOLAND**

Le Parlement européen, le 10 septembre 2013, et le Conseil, le 17 septembre 2013, ont décidé, conformément aux articles 43, paragraphe 2, et 207, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)»

COM/2013/0521 final — 2013/0247 (COD)

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 novembre 2013.

Lors de sa 494^e session plénière des 10 et 11 décembre 2013 (séance du 10 décembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 142 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite vivement de la proposition de la Commission européenne visant à modifier l'article 70, paragraphe 4 *quater*, du règlement (CE) n° 1698/2005 sur la prolongation de la dérogation permettant d'utiliser des taux de cofinancement majorés pour les États membres qui risquent de connaître de graves difficultés quant à leur stabilité financière de façon à ce que les programmes de développement rural soient pleinement mis en œuvre.

1.2 Le CESE appuie la proposition, dès lors qu'elle s'applique à la fin du programme 2007-2013 actuel ainsi qu'au programme suivant.

1.3 Le CESE recommande que les États membres qui, pendant la durée du programme 2013-2020, participent encore à des programmes de stabilité financière puissent bénéficier de ce régime de cofinancement.

1.4 Le CESE note que le budget global restera le même mais accueille favorablement l'observation selon laquelle les besoins en crédits de paiement dans le budget 2014 pourraient augmenter de 90 millions d'euros si les États membres continuent d'appliquer les taux de cofinancement majorés.

1.5 Le CESE recommande de maintenir la continuité en matière d'équité, conformément à ses précédents avis relatifs à l'appui aux États membres touchés par l'instabilité financière.

2. Explication et contexte

2.1 La Commission européenne s'engage à faire en sorte que le programme de développement rural prévu dans le cadre de la politique agricole commune soit pleinement mis en œuvre et qu'il bénéficie au maximum à toutes les communautés rurales dans tous les États membres, en particulier dans les États touchés par la crise financière.

2.2 Du fait de la crise financière, et étant donné que de nombreux pays doivent mettre en œuvre des mesures drastiques d'assainissement budgétaire, il est évident que des difficultés vont surgir concernant le cofinancement des programmes.

2.3 Dans certains cas, ces difficultés pourraient réduire le niveau global d'aide en faveur des bénéficiaires, ce qui se répercuterait négativement sur les populations rurales.

2.4 Il est noté que sept pays sont directement concernés. Il s'agit de Chypre, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Irlande, de la Lettonie, du Portugal et de la Roumanie, également dénommés «pays bénéficiant d'un programme». Il est en outre noté que la Hongrie, la Roumanie et la Lettonie ne font plus l'objet d'un programme d'ajustement.

2.5 La proposition vise à permettre à ces États membres et à d'autres de mettre en œuvre pleinement le programme de développement rural, de sorte que les projets puissent se poursuivre en conservant le même niveau de soutien.

3. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

3.1 La proposition contient des dispositions qui permettraient à ces États membres d'utiliser des taux de cofinancement majorés, sans pour autant modifier leur dotation globale au titre de la politique de développement rural pour la période 2007-2013. Les États membres disposeraient ainsi de ressources financières supplémentaires en cette période critique, ce qui les aiderait à poursuivre la mise en œuvre des programmes sur le terrain.

3.2 La proposition n'a aucune incidence sur les crédits d'engagement puisqu'aucune modification des montants maximaux de l'intervention du Feader pour les programmes opérationnels 2007-2013 n'est proposée. Toutefois, les besoins en crédits de paiement dans le budget 2014 pourraient augmenter de 90 millions d'euros si les États membres continuent d'appliquer les taux de cofinancement majorés.

3.3 En fonction du nombre d'États membres souhaitant bénéficier de cette mesure et selon l'évolution des demandes de paiements intermédiaires, la Commission réexaminera la situation et envisagera, le cas échéant, les mesures à prendre.

3.4 Le CESE a déjà élaboré des avis similaires qui reconnaissent les difficultés de cofinancement auxquelles sont confrontés les États membres couverts par un programme de stabilité financière, dont l'avis NAT/613 sur le thème «Assainissement budgétaire/programmes relevant du Fonds européen pour la pêche», et l'avis ECO/352 sur le thème «Gestion financière et règles de dégageant pour États membres en graves difficultés».

4. Observations générales

4.1 L'importance du programme de développement rural en termes de valeur économique et sociale pour tous les États membres est dûment attestée. Le programme permet aux régions rurales de conserver leur population en leur permettant de concurrencer, d'un point de vue économique, les entreprises situées plus près du centre et en améliorant, d'un point de vue social, la qualité de vie des habitants des zones rurales plus isolées.

4.2 La crise financière actuelle a gravement nui à la croissance économique et à la stabilité financière de certains États membres et a contribué à un tassement de la croissance dans l'UE en général.

4.3 Il est clair que les États membres qui doivent redoubler de rigueur budgétaire et respecter des objectifs stricts en matière de dépenses, imposés par des organismes extérieurs tels que le Fonds monétaire international ou la Banque centrale européenne, ne seront pas en mesure de respecter leurs obligations découlant des prescriptions européennes concernant le cofinancement des programmes de développement rural.

4.4 Il importe que le CESE reconnaisse que la crise financière a eu un impact sur le cofinancement du programme 2007-2013 actuel. Cette situation aura de sérieuses conséquences pour les projets qui arrivent à terme ou qui sont censés se poursuivre jusqu'à la fin de 2015.

4.5 Pour remédier à ce problème, qui pourrait avoir des répercussions négatives pour certaines régions rurales, il est possible de garantir une utilisation maximale des fonds disponibles du Feader conformément à l'article 70, paragraphe 4 *quater*, du règlement (CE) n° 1698/2005, en prolongeant sa validité jusqu'à la date finale d'éligibilité des dépenses pour la période de programmation 2007-2013, à savoir le 31 décembre 2015.

4.6 Des délais sont établis pour les paiements intermédiaires et les paiements du solde final, sur la base de la période au cours de laquelle l'État membre bénéficie de l'aide financière conformément au règlement (UE) n° 407/2010, au règlement (CE) n° 332/2002 ou au traité instituant le mécanisme européen de stabilité. Malheureusement, les États membres continueront vraisemblablement de rencontrer des difficultés financières après cette période et leur capacité à cofinancer ces programmes sera limitée.

4.7 Conformément aux conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 et comme le prévoit l'article 22 du règlement portant dispositions communes, le taux de cofinancement a été majoré de 10 points de pourcentage. Cette mesure s'appliquera, en ce qui concerne la période de programmation 2014-2020, jusqu'au 30 juin 2016, date à laquelle la possibilité de majoration sera réexaminée. Comme les périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020 se chevauchent, il devrait être nécessaire de garantir un traitement cohérent et uniforme des États membres bénéficiant d'une aide financière au titre de ces deux périodes. En conséquence, il convient que les États membres recevant une aide financière puissent bénéficier de la majoration du taux de cofinancement jusqu'à la fin de la période d'éligibilité et solliciter cette majoration dans leur demande de solde final même s'ils ne bénéficient plus de l'aide financière.

4.8 Il convient de ne pas limiter la possibilité de majorer à un niveau supérieur à la normale les taux de cofinancement applicables aux paiements intermédiaires et aux paiements du solde final à la période au cours de laquelle l'État membre bénéficie de l'aide financière conformément au règlement (UE) n° 407/2010, au règlement (CE) n° 332/2002 ou au traité instituant le mécanisme européen de stabilité, en raison des graves difficultés que les États membres continuent de rencontrer pour assurer un cofinancement à partir de leur budget national, même lorsqu'ils ne bénéficient plus de l'aide financière.

4.9 Il est prévu que la modification du règlement 1698/2005 concerné n'ait aucune incidence financière. Ceci tient au fait que l'enveloppe globale destinée au développement rural demeurera inchangée. Cependant, la Commission pourrait revoir les paiements accordés aux États membres à un stade ultérieur, plus proche de la fin du programme général.

Bruxelles, le 10 décembre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1013/2006 concernant les transferts de déchets»

COM(2013) 516 final — 2013/0239 (COD)

(2014/C 170/19)

Rapporteur général: **Stéphane BUFFETAUT**

Le 27 septembre et le 8 octobre 2013, le Conseil et le Parlement européen ont respectivement décidé, conformément aux articles 192 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1013/2006 concernant les transferts de déchets

COM(2013) 516 final — 2013/0239 (COD).

Le 17 septembre 2013, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement» 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 494^e session plénière des 10 et 11 décembre 2013 (séance du 10 décembre 2013) de nommer M. BUFFETAUT rapporteur général, et a adopté le présent avis par 121 voix pour et 1 abstention.

1. Conclusions

1.1 La proposition de modification de règlement, pleinement justifiée dans son principe devrait permettre de mieux combattre la pratique des transferts illicites de déchets et de leur traitement non conforme. En définissant un cadre clair et uniforme pour la mise en œuvre des contrôles, la nouvelle législation apporte en fait une aide méthodologique aux États membres et devrait les inciter à mettre en œuvre des contrôles plus efficaces, d'autant que les plans seront réexaminés chaque année et adaptés en tant que de besoin.

1.2 En ce qui concerne les exportations, le fait que les autorités compétentes soient autorisées à demander la preuve que le transfert répond bien aux exigences légales en ce qui concerne les méthodes, les technologies et les normes de traitement des déchets utilisées par les installations de valorisation dans le pays de destination, devrait permettre de mieux combattre les exportations illégales, dont on sait hélas qu'elles sont devenues une activité mafieuse.

1.3 La mise en place de contrôles efficaces et uniformes devraient permettre aussi de combattre des situations de concurrence déloyale où, en fin de compte, les entreprises qui respectent les règles et agissent de façon honnête et transparente sont défavorisées par rapport à celles qui s'affranchissent des obligations légales, les contournent ou les violent délibérément.

1.4 Tant pour des raisons de protection de la santé publique et de l'environnement, de maintien d'une concurrence saine dans le secteur et, de lutte contre des pratiques mafieuses, une meilleure organisation des plans de contrôle s'avère souhaitable. Néanmoins, il convient de garder à l'esprit que la mobilisation de moyens pratiques supplémentaires génère nécessairement des coûts et nécessite des États membres de définir des priorités dans les dépenses publiques.

2. Contexte

2.1 Après huit années de mise en œuvre la Commission souhaite tirer les conclusions de l'expérience acquise pour améliorer le dispositif du règlement n° 1013/2006 en apportant des modifications visant d'une part à simplifier les procédures et d'autre part à rendre les contrôles plus efficaces afin d'éviter les transports illicites de déchets dangereux notamment.

2.2 Rappelons que le règlement concerné avait eu pour but de transposer dans la législation communautaire des dispositions émanant de l'OCDE et de la convention de Bâle sur les transferts de déchets, de régler des difficultés de mise en application du règlement de 1993, de favoriser l'harmonisation des règles à l'échelon international dans le domaine des transferts transfrontaliers de déchets, de simplifier et de clarifier le texte.

2.3 Si la question de la conformité de la législation européenne avec les conventions internationales a été réglée, des améliorations restent à apporter en matière d'inspection en apportant une attention prioritaire aux déchets dangereux et aux déchets expédiés illégalement pour être mis en décharge ou traités d'une manière non conforme aux normes. Il s'agit en pratique de mieux cibler les contrôles vers les déchets les plus problématiques.

2.4 Il convient de rappeler qu'au sein de l'Union européenne, tous les transferts de déchets destinés à être valorisés ont le droit de circuler librement. Pour les déchets non dangereux, ces transferts ne font l'objet d'aucune notification préalable et ne sont soumis qu'aux dispositions générales en matière d'information. Les transferts de déchets dangereux destinés à être valorisés et les transferts de déchets destinés à être éliminés sont, quant à eux, soumis à notification et consentement écrits préalables.

2.5 La mise en œuvre de cette législation suppose que son application soit contrôlée. Il est donc prévu que les États membres doivent organiser l'inspection des entreprises conformément à la directive-cadre sur les déchets, ainsi que des contrôles des transferts que ce soit sur route ou dans les ports ou sur tout autre mode de transport. Les contrôles peuvent aussi être effectués en bout de chaîne dans les installations de valorisation ou d'élimination.

2.6 Les États membres réalisent ces contrôles de la façon qu'ils jugent opportune. En effet le règlement sur le transfert des déchets ne stipule aucune modalité particulière d'exécution de ces contrôles. En pratique cette latitude laissée aux États membres a entraîné de grandes disparités entre les États membres. Certains ont mis en place des dispositifs efficaces, d'autres beaucoup moins, notamment parce qu'ils ne disposent pas de moyens suffisants pour ce faire. Cette situation amène des exportateurs de déchets illicites à choisir d'expédier ceux-ci à partir des États membres dont les systèmes de contrôle sont déficients.

2.7 Bien évidemment les problèmes les plus graves de transferts illicites concernent les déchets dangereux ainsi que ceux qui sont expédiés pour être mis en décharge ou traités de façon inadéquate et sans respecter les normes en vigueur. Les conséquences peuvent être sérieuses pour la santé humaine comme pour l'environnement.

2.8 Un des effets pervers de l'importance des transferts illicites réside également dans le fait que la mise en œuvre très différenciée des contrôles d'un État membre à l'autre crée des distorsions de concurrence. Ainsi, les entreprises respectueuses de la législation sont défavorisées au profit de celles qui peuvent opérer dans des pays où la réglementation est peu ou mal contrôlée.

2.9 C'est afin de contrecarrer ces agissements illicites et dangereux que la Commission propose une révision du règlement. Celle-ci vise à soutenir et orienter les inspections des États membres afin de mieux cibler les flux de déchets à hauts risques.

3. Contenu de la proposition

3.1 Outre le fait que la Commission ajoute la définition du réemploi de produits qui ne sont pas des déchets et qu'elle souhaite être habilitée à adopter des actes délégués en matière d'exigences techniques et organisationnelles pour les échanges de données et d'informations, l'essentiel de la proposition réside dans la modification de l'article 50 du règlement.

3.2 Le but de ces modifications est:

3.2.1 d'amener les États membres à organiser le contrôle des entreprises et à mettre en place des contrôles inopinés des transferts mais aussi des processus de valorisation et d'élimination;

3.2.2 de faire établir par les États membres des plans pour les inspections des transferts, y compris les inspections des établissements et des entreprises et celle des transports (routes, voies ferrées, ports).

3.3 La définition des éléments que doivent comporter ces plans est déterminée par la Commission qui énumère sept points auxquels les États doivent se conformer et dont ils doivent rendre compte.

3.4 Il s'agit de la stratégie menée avec mention des moyens mis en œuvre, l'évaluation des risques de flux illicites, la définition des priorités, une information sur le nombre et le type d'inspections prévues pour les décharges et les transports, l'attribution des tâches à chaque autorité intervenante, les moyens de coordination existant entre ces diverses autorités, l'évaluation des besoins de formations des inspecteurs. Il est prévu que ces plans soient réexaminés annuellement.

3.5 Elle y ajoute des dispositions relatives à la protection adéquate des transferts de déchets et la mise en œuvre d'opérations de valorisation conformes à la législation.

4. Observations générales

4.1 La situation décrite par la Commission, ampleur des transferts illicites et disparités de la situation en matière de contrôles et de mise en œuvre de la législation, légitime la volonté d'intervenir pour contrecarrer ces transferts illicites et réduire les risques sanitaires et environnementaux qui en résultent, tout comme la situation défavorable des entreprises qui appliquent correctement la réglementation.

4.2 Il faut toutefois que la mise en œuvre de la nouvelle législation ne se traduise pas par des mesures administratives formelles pour se conformer aux règles nouvellement édictées sans une mise en œuvre concrète, ce qui nécessitera la mobilisation de moyens financiers nouveaux, exercice délicat pour des États membres impécunieux et confrontés à la nécessité de redresser les dépenses publiques.

4.3 Les procédures envisagées doivent donc être simples afin de conduire les États membres, qui ne le font pas correctement aujourd'hui, à instaurer voire améliorer les contrôles nécessaires. La crainte de se voir attrait devant la Cour de justice pour manquement aux obligations résultant des traités pourrait éventuellement stimuler le zèle des États membres défaillants, tout comme des actions engagées par de simples citoyens ayant un intérêt légitime à agir.

Bruxelles, le 10 décembre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 216/2008 dans le domaine des aéroports, de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne et sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise en œuvre du ciel unique européen (refonte) et la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Accélérer la mise en œuvre du ciel unique européen»

COM(2013) 408 final — COM(2013) 409 final — 2013/0187 (COD) et COM(2013) 410 final — 2013/0186 (COD)

(2014/C 170/20)

Rapporteur: **M. McDONOGH**

Le 1^{er} juillet 2013 et le 17 juillet 2013, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont décidé respectivement, conformément aux articles 100 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

”Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 216/2008 dans le domaine des aéroports, de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne et sur la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise en œuvre du ciel unique européen (refonte) et la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Accélérer la mise en œuvre du ciel unique européen»

COM(2013) 408 final — COM(2013) 409 final — 2013/0187 (COD) et COM(2013) 410 final — 2013/0186 (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 19 novembre 2013.

Lors de sa 494^e session plénière des 10 et 11 décembre 2013 (séance du 11 décembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 180 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La réalisation du ciel unique européen reste une priorité essentielle pour la politique européenne en matière d'aviation, qui recèle un potentiel encore inexploité d'économies et d'améliorations dans les domaines de la qualité, de la sécurité, des performances environnementales et de la capacité pour le secteur du transport aérien et, en fin de compte, pour l'économie européenne dans son ensemble. Ces dernières années, le Comité économique et social européen (CESE) a toujours porté haut et fort la voix de la société civile dans le débat sur le CUE, et a adopté plusieurs avis thématiques ⁽¹⁾ auxquels ont contribué de manière substantielle de nombreux acteurs du secteur de l'aviation. Dans chacun de ces avis, le CESE a soutenu sans faille le projet de ciel unique européen.

1.2 Les propositions législatives présentées constituent une évolution, et non une révolution; elles s'appuient sur les réformes précédentes mais n'en font pas table rase. Elles devraient néanmoins grandement contribuer à faire du système européen de GTA un espace aérien opérationnel plus efficace et intégré au cours des prochaines années, en s'appuyant sur les résultats déjà obtenus depuis 2004.

1.3 Le CESE invite les États membres à faire preuve de courage et de volonté politique en créant rapidement le ciel unique européen, et la Commission européenne à prendre pleinement les rênes du processus de mise en œuvre.

⁽¹⁾ JO C 182 du 4.8.2009, pp. 50-55; JO C 376 du 22.12.2011, pp. 38-43; JO C 198 du 10.7.2013, pp. 9-13.

1.4 Pour mener à bien la réforme fondamentale de l'espace aérien européen, qui n'a que trop tardé, un système de performance exhaustif est indispensable. Eu égard à la mise en œuvre peu satisfaisante des objectifs d'efficacité par rapport au coût fixés pour la première période de référence, il est d'autant plus essentiel que les objectifs fixés pour la période suivante débouchent sur la formation de blocs d'espace aérien fonctionnels réels, la mise en place de synergies, ainsi que l'élimination des chevauchements actuels entre les 37 prestataires de services de navigation aérienne (PSNA) distincts.

1.5 La réalisation d'un véritable ciel unique européen, même si elle comporte des défis initiaux, permettra de gérer la croissance continue du trafic aérien en Europe, créant ainsi de nouvelles possibilités d'emploi non négligeables et ouvrant aux contrôleurs la perspective que leur carrière obéisse à une structure européenne.

1.6 Un dialogue social de grande envergure doit être lancé sans plus tarder. Seul un partenariat global en matière de ressources humaines dans le secteur européen de l'aviation est à même de garantir l'engagement uniforme nécessaire de toutes les parties et une approche harmonisée de la réalisation d'un véritable ciel unique européen, au profit de l'emploi à tous les stades de la chaîne de valeur du secteur aérien, de l'environnement, sans oublier les consommateurs européens.

1.7 Il y a lieu de fusionner et de consolider les blocs d'espace aérien fonctionnels et d'en réduire le nombre dans les plus brefs délais. L'idée de centre virtuel constitue une innovation technique conforme aux exigences de SESAR et permet dans le même temps une transition continue et socialement supportable. L'introduction de SESAR nécessitera pour ce faire une réforme de l'équipement SGA. La normalisation de l'équipement des SGA dans l'ensemble de l'UE doit être poursuivie.

1.8 Les limites de ces blocs devraient par ailleurs être revues, de manière à garantir qu'ils aient la taille et la structure adéquates pour réaliser l'objectif ayant présidé à leur mise en place. Les flux de trafic aérien, les synergies en matière de fourniture de services et les améliorations potentielles de la performance, et non la seule proximité géographique ou politique/culturelle, doivent en déterminer la composition.

1.9 Le Comité accueille très favorablement la proposition de renforcer la fonction de gestionnaire de réseau, qui fait primer l'intérêt général du réseau européen sur l'intérêt national, plus limité.

1.10 Le Comité prend acte de l'initiative visant à séparer les services annexes de gestion du trafic aérien, les ouvrant ainsi à une plus grande concurrence. Il insiste sur le fait qu'avant que ces mesures ne soient mises en œuvre, la Commission doit organiser dans les meilleurs délais l'élaboration d'une étude d'impact indépendante consacrée aux effets qu'auront ces mêmes mesures, notamment d'un point de vue social et sur l'emploi⁽²⁾.

1.11 Il est important de définir des objectifs qui renforcent l'efficacité, tout en préservant la qualité des conditions de travail et en améliorant la sécurité de l'aviation.

1.12 Les usagers de l'espace aérien ont besoin d'être associés davantage à la définition des politiques.

2. Introduction

2.1 Le secteur de l'aviation joue un rôle essentiel dans l'économie européenne, en favorisant les échanges commerciaux et le tourisme et en tant que vecteur de la création d'emplois. Dans la chaîne de valeur de ce secteur, le contrôle de la circulation aérienne est un facteur clé. Son rôle est d'assurer la sécurité, la ponctualité et la rentabilité des flux de trafic aérien, de manière à réduire au minimum la consommation de carburant, les émissions de carbone et la durée des vols.

2.2 Toutefois, les services de navigation aérienne en Europe se sont mis en place essentiellement à l'intérieur des frontières nationales, chaque État membre créant son propre système de gestion du trafic aérien, ce qui a conduit à une fragmentation structurelle coûteuse et inefficace de l'espace aérien européen et à un manque de réactivité persistant aux besoins de ses usagers, c'est-à-dire des compagnies aériennes et, en fin de compte, des clients qui paient leurs services.

⁽²⁾ Cf. JO C 198 du 10.7.2013, pp. 9-13 (paragraphe 4.7).

2.3 Il y a lieu d'accélérer la mise en œuvre du ciel unique européen et la réforme connexe du système européen de gestion du trafic aérien, afin d'aider les usagers de l'espace aérien confrontés à un environnement concurrentiel mondial difficile caractérisé notamment par la montée, au voisinage immédiat de l'UE, de nouvelles puissances émergentes dans le secteur aérien, telles que l'Ukraine et la Turquie ⁽³⁾, et de faciliter la croissance économique future. Eu égard aux résultats décevants qu'ont donné à ce jour les paquets législatifs «Ciel unique européen» (CUE) I et II, la Commission européenne présente une nouvelle proposition législative soigneusement ciblée ⁽⁴⁾ pour faciliter la mise en œuvre rapide du ciel unique européen. Ce dernier paquet législatif, baptisé CUE II+, comprend la refonte des quatre règlements créant le ciel unique européen ⁽⁵⁾ et la modification du règlement instituant l'Agence européenne de la sécurité aérienne ⁽⁶⁾.

3. Observations générales

3.1 L'initiative du ciel unique européen a pour objectif d'améliorer l'efficacité générale du mode d'organisation et de gestion de l'espace aérien européen.

3.2 Sur la base de l'analyse figurant dans la communication à l'examen ⁽⁷⁾ et de l'analyse d'impact correspondante ⁽⁸⁾, la Commission propose un paquet législatif (CUE II+) ⁽⁹⁾ destiné à consolider et, dans la mesure du possible, à accélérer le processus de réforme de la gestion du trafic aérien (GTA) en Europe, en améliorant par de nouvelles mesures la qualité, l'efficacité, la sécurité et les performances environnementales de la fourniture des services de navigation aérienne et en poursuivant l'action engagée pour mettre fin à la fragmentation du système européen de GTA. Selon les rapports de l'unité d'évaluation des performances d'Eurocontrol, ces insuffisances et cette fragmentation ont engendré, rien qu'en 2010, plus de 4 milliards de coûts évitables.

3.3 Le premier problème abordé dans l'analyse d'impact CUE II+ est le manque d'efficience et d'efficacité par rapport au coût qui caractérise la fourniture de services de navigation aérienne en Europe. Cette dernière reste en effet très peu satisfaisante sur ce plan, ainsi que sur celui de l'exécution optimale des vols et de la capacité offerte. Pour se convaincre de l'ampleur du problème, il suffit de comparer avec les États-Unis, dont l'espace aérien est de taille similaire. Aux États-Unis, tout l'espace aérien est contrôlé par un même prestataire de services alors qu'en Europe, ils sont 38. Avec un effectif inférieur de 38 %, le prestataire américain contrôle près de 70 % de vols supplémentaires. Les causes principales de cette différence d'efficacité et de productivité résident dans la réticence des États membres de l'UE à se fixer, pour la première période de référence du système de performance, des objectifs d'efficacité par rapport au coût qui soient suffisamment ambitieux; la mise en œuvre insatisfaisante de ces objectifs, aussi modestes soient-ils; l'inefficacité du contrôle et de l'application par les autorités de surveillance et l'effectif disproportionné des services d'appui travaillant pour les prestataires de services.

3.4 En Europe, 60 % des redevances de navigation aérienne totales sont générées par cinq prestataires de services ⁽¹⁰⁾. La question fondamentale est de savoir pourquoi ces grands opérateurs, en dépit des économies d'échelle qu'ils réalisent, sont deux et quelquefois quatre fois plus chers que leurs concurrents plus modestes. Car il en est bien ainsi, contrairement à ce qu'affirment toutes les théories économiques. Selon les estimations de l'unité d'évaluation des performances d'Eurocontrol, les coûts directs et indirects pour la période de référence 2015-2019 devraient au total être supérieurs à 70 milliards d'euros.

Sachant que le système de performance du ciel unique européen fixe, pour la deuxième période de référence, des objectifs à l'échelle de l'UE auxquels les plans nationaux des États membres doivent contribuer en conséquence, il est clair que la réalisation des objectifs européens généraux d'efficacité par rapport au coût dépend fortement de l'accomplissement, par les pays générant la majeure partie des redevances, de la part des efforts d'amélioration qui leur incombe. Or il n'en a rien été au cours de la première période de référence.

⁽³⁾ JO C 198 du 10.7.2013, pp. 51-55.

⁽⁴⁾ Idem.

⁽⁵⁾ COM(2013) 410 final.

⁽⁶⁾ COM(2013) 409 final.

⁽⁷⁾ COM(2013) 408 final.

⁽⁸⁾ SWD(2013) 206 final.

⁽⁹⁾ COM(2013) 409 et 410 final.

⁽¹⁰⁾ Se référer au tableau synoptique «Calculation of 2014 Unit Rates — Adjustments and revenues» du document d'information «Initial Estimates of the Route Charges Cost-Bases and Unit Rates» publié par le Comité élargi pour les redevances de route d'Eurocontrol le 16 juillet 2013 (page 6); http://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/route-charges/operation-reports/cer-99-2013-3452-fin_item_2-en.pdf.

3.5 Le deuxième grand problème à traiter est celui de la fragmentation du système de gestion du trafic aérien. Le système européen de GTA comprend 28 autorités nationales qui supervisent au total plus d'une centaine de prestataires de services de navigation aérienne, eux-mêmes supervisés par un organisme de contrôle national propre, avec les divergences que cela suppose entre les systèmes, les règles et les procédures. D'importants surcoûts sont liés au fait que l'Europe possède un grand nombre de prestataires de services, dont chacun poursuit son propre programme d'investissement financier, acquiert et entretient ses propres systèmes, souvent incompatibles avec ceux d'autres PSNA⁽¹¹⁾. Les problèmes sont aggravés par le fait que chacun assure la formation de son propre personnel, crée ses propres procédures d'exploitation et fournit des services dans un petit espace aérien. Au total, les 38 principaux PSNA dépensent chaque année quelque 1 milliard d'euros en biens d'équipement, sans qu'il soit procédé à la moindre coordination ni vérification de la pertinence ou de l'utilité de ces investissements pour l'ensemble du réseau.

3.6 L'initiative CUE II+ vise à améliorer la coordination de ces procédures décisionnelles jusqu'alors distinctes, à accroître les bénéfices pour le réseau et à promouvoir la coopération.

4. Évolution de la performance des services de navigation aérienne

4.1 À la fin des années 1990, la fourniture des services de contrôle de la circulation aérienne en Europe se caractérisait par des retards importants et un manque d'efficacité. Plus de dix ans après, la fragmentation de l'espace aérien européen demeure élevée.

4.2 En 2011, le total des coûts directs et indirects du contrôle de la circulation aérienne en Europe s'est élevé à quelque 14 milliards d'euros. Ses seuls coûts directs (perçus sous la forme de redevances demandées aux usagers) représentent plus de 20 % du total des frais d'exploitation, hors carburant, des compagnies aériennes les plus efficaces. Contrairement aux autres modes de transport, ces coûts sont recouverts dans leur intégralité auprès des usagers et partant, des consommateurs.

4.3 Si la productivité (mesurée en heures de contrôleur de la circulation aérienne) a augmenté d'environ 18 % au cours de la dernière décennie, les coûts salariaux totaux des contrôleurs aériens ont augmenté plus rapidement (de près de 40 %). Les contrôleurs ne représentent cependant toujours qu'un tiers du personnel total des PSNA, dont le personnel d'appui est très nombreux (environ 30 000 personnes en 2011).

5. Rendre le ciel unique européen plus efficace

5.1 L'expérience montre que les États membres, en qualité de propriétaires uniques ou majoritaires des prestataires de services, ont une forte tendance à concentrer leur attention sur les abondants flux de recettes que dégage le système de services de contrôle aérien financé par les usagers. Ils peuvent dès lors se montrer réticents à approuver une évolution fondamentale vers un espace aérien opérationnel plus intégré qui pourrait imposer des restrictions concernant l'utilisation des itinéraires traversant actuellement l'espace aérien national, qui est privilégiée par les États et les PSNA en raison du potentiel de génération de recettes qu'elle recèle.

5.2 Planifier les itinéraires dans une optique de réseau plus homogène permettrait d'abrégé de dix minutes environ la durée moyenne des vols à travers l'espace aérien européen, réduisant ainsi la consommation de carburant et les émissions de CO₂ qui en résultent. L'inefficacité actuelle ne présente pas d'inconvénient réel pour les PSNA ou les États, dans la mesure où les coûts sont supportés par les compagnies aériennes clientes et inévitablement répercutés sur les consommateurs.

5.3 Dans le système actuel, les États membres représentés au comité du ciel unique ont le dernier mot sur les objectifs, l'adoption des plans de performance et l'acceptation de mesures correctrices dans le cas où les objectifs ne sont pas atteints. Ainsi que le CESE l'a souligné dans un avis antérieur⁽¹²⁾, les usagers et les PSNA devraient avoir la possibilité d'assister aux réunions du comité du ciel unique, le cas échéant en qualité d'observateurs. Le Comité reconnaît que la Commission a fait quelques efforts en vue d'améliorer la consultation des parties prenantes au Ciel unique européen non étatiques, notamment en instituant un organe consultatif de branche⁽¹³⁾, mais estime qu'une mise en œuvre efficace du CUE exige un dialogue digne de ce nom entre toutes les parties prenantes et les États, ainsi que leur pleine participation.

⁽¹¹⁾ Voir le rapport d'EUROCONTROL consacré à la comparaison des performances opérationnelles des systèmes de gestion du trafic aérien américain et européen, 2010.

⁽¹²⁾ JO C 198 du 10.7.2013, p. 9.

⁽¹³⁾ L'organe consultatif de branche (OCB) s'est réuni pour la première fois en 2004. Selon le site internet de la Commission, il donne «la possibilité à toutes les parties prenantes du secteur de faire savoir à la Commission européenne ce qu'elles attendent du Ciel unique européen et de présenter leurs points de vue quant aux options et aux calendriers. La Commission a l'intention de s'inspirer des avis de l'OCB non seulement pour l'élaboration de ses initiatives législatives, mais aussi pour ses investissements en matière de normalisation, de recherche et d'infrastructures.» (http://ec.europa.eu/transport/modes/air/single_european_sky/consultation_body_en.htm).

5.4 La Commission propose, dans son nouveau paquet législatif, de renforcer les mécanismes de contrôle et de sanction. Sachant qu'elle supervise le système de performance et en assume en dernier ressort la responsabilité, le CESE approuve vivement la proposition d'une nomination directe des membres de l'organe d'évaluation des performances par la Commission, afin de préserver l'indépendance de ce dernier.

6. Observations particulières

6.1 La concurrence est le meilleur régulateur qui soit, mais elle est totalement absente de la fourniture de services de GTA essentiels. On ne saurait raisonnablement envisager d'introduire de la concurrence dans tous les services de GTA à court ou moyen terme. L'analyse effectuée par la Commission montre que les services essentiels de contrôle du trafic aérien sont des monopoles naturels, au moins dans l'état actuel de la technologie. En l'absence de toute concurrence, il est d'autant plus crucial de pouvoir compter sur une réglementation économique stricte et efficace applicable à ce type de monopoles, qui puisse faire office de substitut. Le CESE est dès lors favorable à la proposition implicite de l'initiative CUE II+ de conférer à la Commission le rôle d'autorité de réglementation économique européenne en matière de GTA.

6.2 Le premier paquet législatif de 2004 sur le ciel unique européen visait à introduire des mécanismes de marché pour la fourniture de services d'appui, afin de les rendre plus efficaces. En pratique, bien peu de progrès ont été accomplis même si, dans les deux cas où de tels mécanismes ont été introduits (en Suède et au Royaume-Uni), les résultats se sont avérés positifs (l'un des PSNA a estimé les économies réalisées à environ 50 % par rapport à la fourniture des services d'appui en interne).

6.3 Les services d'appui tels que les services météorologiques, les services d'information aéronautique, de communication, de navigation ou de surveillance se prêteraient davantage à ce type d'opération. Il existe, tant dans le secteur de la GTA qu'en dehors, de nombreuses sociétés susceptibles de proposer de tels services. Ces derniers pourraient être répartis entre plusieurs fournisseurs en vue d'une concurrence optimale, ou — ainsi que l'a récemment proposé Eurocontrol dans son analyse de la notion de «services centralisés» — être attribués à un prestataire unique ou à un groupement de prestataires pouvant fournir des services à plusieurs prestataires principaux.

6.4 La Commission est d'avis qu'il faut introduire des mécanismes de marché pour rendre la fourniture des services d'appui plus efficiente. Dans le paquet législatif à l'examen, elle propose de poursuivre la séparation et l'ouverture du marché concernant certains des services d'appui précités. La plupart des services susceptibles d'être centralisés figurant sur la liste initialement proposée par Eurocontrol et concernant la gestion des données pourraient être fournis par des parties extérieures au secteur de la GTA. Il conviendrait dès lors d'envisager de lancer une invitation à soumissionner également à des prestataires autres que les PSNA existants, de manière à introduire dans ce domaine un certain élément de concurrence, notamment des appels d'offres plus concurrentiels.

6.5 Certaines difficultés dans la mise en œuvre du ciel unique européen peuvent être attribuées aux problèmes rencontrés par les autorités nationales de surveillance elles-mêmes, qu'il s'agisse d'une insuffisance des ressources, d'un manque d'expertise ou d'un manque d'indépendance tant par rapport aux autorités publiques qu'à l'égard des PSNA. Si l'on ne remédie pas à ces lacunes, la mise en œuvre du ciel unique européen sera sérieusement compromise. Le grand nombre de PSNA en Europe contraste avec la situation qui prévaut aux États-Unis, où il existe une autorité de surveillance. La réglementation de l'UE sur les GTA, éventuellement fondée sur les blocs d'espace aérien fonctionnels, renforcerait la cohérence et le contrôle de la mise en œuvre du ciel unique européen, tout en contribuant à réduire les coûts de contrôle supportés par les usagers, soit, au final, par les consommateurs.

7. Mettre fin à la fragmentation du système européen de gestion du trafic aérien

7.1 Le réaménagement des blocs d'espace aérien fonctionnels vise à lutter contre la fragmentation de l'espace aérien en instaurant une coopération entre les PSNA, en optimisant l'organisation et l'utilisation de l'espace aérien et de routes correspondant à des zones plus vastes, et donc en créant des synergies globales grâce aux économies d'échelle.

7.2 Bien que les États membres et leurs PSNA aient déployé des efforts considérables pour créer les blocs d'espace aérien fonctionnels, les progrès concrets n'ont pas été satisfaisants. Neuf blocs d'espace aérien fonctionnels ont été annoncés mais aucun d'entre eux n'est totalement opérationnel et la plupart semblent destinés à satisfaire à des exigences formelles plutôt qu'à réaliser des synergies et des économies d'échelle.

7.3 La mise en place de blocs d'espace aérien fonctionnels réels — par opposition à des blocs d'espace aérien fonctionnels purement institutionnels — a souvent été bloquée par crainte de voir chuter les flux de recettes provenant des redevances de navigation aérienne, dans certains cas de plus de 30 % si de tels blocs d'espace aérien fonctionnels voyaient le jour et si les services étaient rationalisés, par exemple en raccourcissant les routes aériennes. Une forte opposition du personnel, qui défend le maintien du niveau actuel des effectifs, a été un défi supplémentaire à relever par les États membres dans ce domaine. Cette insécurité, bien que compréhensible, est sans fondement. Une gestion du trafic aérien plus efficace, grâce à la création du Ciel unique européen, couplée avec la rapidité des progrès techniques, contribuera à stabiliser la croissance continue du trafic aérien en Europe en préservant l'emploi et en conférant une plus grande responsabilité aux contrôleurs, dont le rôle sera davantage un rôle de gestion et de surveillance.

7.4 En outre, des problèmes de souveraineté nationale ont souvent été invoqués pour sauvegarder des monopoles existants, au nom de la protection des infrastructures, des objectifs et des opérations militaires dans l'espace aérien européen. S'il est justifié de faire droit aux besoins militaires véritables dans le cadre du ciel unique européen, il est difficile, dans de nombreux cas, de déterminer si on a affaire à de tels besoins légitimes ou à une protection induite d'intérêts nationaux. Des exemples de délégation de l'espace aérien existent et ils n'ont pas suscité de véritables problèmes de souveraineté.

Dans le secteur de l'aviation, certains aéroports nationaux importants ont fait l'objet d'une privatisation fructueuse, avec des participations transfrontalières. La gestion du trafic aérien est essentiellement un service d'infrastructure. En Europe, on trouve de nombreux exemples de privatisations transfrontalières, existantes ou projetées, de services d'infrastructures clés dans les secteurs de l'énergie, y compris dans le domaine sensible de la production d'énergie nucléaire, des télécommunications, de l'eau, etc. Un PSNA européen partiellement privatisé est en fait détenu en partie par des intérêts étrangers.

7.5 Le CESE reconnaît l'intention de la Commission de continuer à entamer des poursuites à l'encontre des États membres en ce qui concerne les blocs d'espace aérien fonctionnels, notamment dans les cas où les réformes ne progresseraient pas nettement dans les prochains mois. Si l'option qui remporte de loin la préférence est une mise en œuvre coordonnée du ciel unique européen par l'ensemble des États membres et sous l'égide de la Commission, en cas de non-respect des règles et en dernier recours, il convient d'engager avec fermeté des procédures d'infraction. Il donne également raison à la Commission lorsqu'elle déclare rester déterminée à faire adopter par les blocs d'espace aérien fonctionnels des modèles organisationnels adaptés à un espace aérien opérationnel plus intégré.

7.6 Le CESE soutient la Commission lorsqu'elle propose, dans le paquet législatif à l'examen, de continuer à faire évoluer le concept de bloc d'espace aérien fonctionnel pour en faire un instrument davantage axé sur la performance et plus flexible pour les PSNA, reposant sur des partenariats industriels, permettant d'atteindre les objectifs fixés par le système de performance du ciel unique européen.

8. Le rôle d'Eurocontrol

8.1 Eurocontrol a toujours un rôle majeur à jouer dans la mise en œuvre du ciel unique européen. Mise en place à l'origine pour fournir un système collectif de contrôle aérien dans six États européens, cette organisation a pris en charge bien d'autres tâches au fil des ans. Avec l'avènement d'un ciel unique européen, Eurocontrol doit se recentrer sur sa mission fondamentale, qui est de coordonner la fourniture de services.

8.2 En vue de mieux coordonner leurs activités, l'UE et Eurocontrol ont signé en 2012 un accord à haut niveau⁽¹⁴⁾ qui reconnaît la contribution qu'Eurocontrol peut apporter à la mise en place d'un système de GTA européen efficient, en offrant son appui à l'autorité de réglementation européenne unique en matière de GTA, à savoir la Commission européenne. À cet égard, Eurocontrol continuera à apporter un appui à la Commission et à l'AESA dans l'élaboration de règles et réglementations.

8.3 Des mesures importantes ont déjà été prises et la phase finale du processus de réforme d'Eurocontrol a débuté en 2013. Elle reste une organisation intergouvernementale; ses statuts et ses organes décisionnels (tels que le conseil provisoire) ne reflètent pas encore les résultats des réformes les plus récentes. La Commission soutient la réforme en cours d'Eurocontrol à l'issue de laquelle l'organisation se concentrera sur la gestion et le fonctionnement du réseau européen de GTA. L'UE a déjà reconnu l'importance de ce rôle en confiant à Eurocontrol un mandat portant sur l'exercice des fonctions de gestion du réseau créées en vertu de la législation relative au ciel unique européen. Il convient d'encourager cette évolution en pleine conformité avec le cadre législatif du ciel unique européen et le déploiement de SESAR. Elle ne pourra par ailleurs se concrétiser sans changement dans la gouvernance de cette organisation pour instaurer un environnement davantage orienté par les entreprises du secteur.

8.4 Étant donné l'importance cruciale du système de performance pour la réalisation du ciel unique européen, la responsabilité de l'examen des prévisions des États membres en matière de trafic et de taux unitaire devrait passer du comité élargi d'Eurocontrol à l'organe d'évaluation des performances, qui contrôlerait ces prévisions pour le compte de la Commission. Dans la mesure où le comité élargi est placé sous l'autorité du conseil provisoire d'Eurocontrol, donc des États membres, ce transfert de compétence en faveur de l'organe d'évaluation des performances s'avérerait plus logique dans le cadre du système de performance et cadrerait davantage avec le rôle d'autorité de réglementation économique européenne en matière de GTA que la Commission propose d'assumer. L'examen des prévisions en matière de trafic et de taux unitaire des États membres d'Eurocontrol qui ne sont pas membres de l'UE, également réalisé avec le système de performance du CUE, continuerait de relever de la compétence du comité élargi.

8.5 La Commission a confié à Eurocontrol la fonction de gestionnaire de réseau, sous l'égide du conseil de gestion du réseau («Network Manager Board»). L'utilité de cette fonction est d'ores et déjà avérée.

(14) <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/12/st13/st13792.fr12.pdf>.

8.6 Le concept de partenariat industriel destiné à améliorer la prestation de service doit être considéré comme un objectif qui cadre aussi avec la poursuite de la réforme d'Eurocontrol. Dans cette optique, les prestataires de services de navigation aérienne et les usagers de l'espace aérien participeraient aux fonctions du gestionnaire de réseau selon un modèle apparenté à l'entreprise commune. Ce modèle garantit la séparation avec les organismes de contrôle, en ce que le gestionnaire de réseau s'écarte du rôle d'une organisation intergouvernementale supervisant une mosaïque de blocs d'espace aériens nationaux pour assumer une mission de coordination plus rationnelle des services de navigation aérienne, centrée sur la création d'un réseau aérien européen plus efficace et plus rentable, méritant le nom de «ciel unique européen».

8.7 Le CESE se félicite de la proposition de la Commission, figurant dans le paquet législatif à l'examen, de renforcer le rôle du gestionnaire de réseau dans une optique de rationalisation de la gouvernance qui confèrera un rôle plus important aux entreprises du secteur (PSNA, usagers de l'espace aérien et aéroports).

9. Le rôle de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) dans la gestion du trafic aérien

9.1 Depuis 2002, l'AESA joue un rôle central dans la politique de l'UE en matière de sécurité aérienne, du fait de son double objectif: assurer un niveau élevé et uniforme de sécurité et promouvoir la réalisation des objectifs traditionnels de l'UE, qui sont d'établir des conditions de concurrence homogènes, d'assurer la libre circulation et la protection de l'environnement, d'éviter les règles faisant double emploi, de promouvoir les normes de l'OACI⁽¹⁵⁾, etc.

9.2 La Commission a été invitée, dans la législation, à proposer des modifications pour mettre fin aux chevauchements de règles une fois que les règles d'exécution correspondantes de l'AESA auront été mises en place.

9.3 En ce qui concerne la GTA, la situation était différente dans la mesure où une distinction a été établie entre les règles relatives à la sécurité et les règles sans rapport avec la sécurité, compte tenu du rôle résiduel important joué par Eurocontrol dans les domaines non liés à la sécurité.

9.4 Le projet SESAR étant désormais proche de sa phase de déploiement, le problème de l'alignement de règles techniques différentes risque de s'aggraver étant donné que tous les concepts et technologies connexes doivent être facilités ou rendus obligatoires par le système réglementaire. Il y a lieu d'opter pour une unicité de stratégie réglementaire, de structure de règles et de processus de consultation sous l'égide de l'AESA.

9.5 La Commission propose, dans le paquet législatif à l'examen, de mettre fin aux chevauchements des réglementations «ciel unique européen» et «AESA» et de répartir le travail entre les différentes institutions en conséquence. Elle devrait par conséquent se concentrer sur les questions clés de la réglementation économique, tandis que l'AESA garantira l'élaboration et la surveillance coordonnées de toutes les règles techniques, en tirant parti de l'expertise d'Eurocontrol.

10. Dialogue social

10.1 Le dialogue social doit être mené de toute urgence avec toutes les parties prenantes de la chaîne d'intervenants du secteur aérien, comme le préconise le CESE dans son récent avis exploratoire⁽¹⁶⁾ sur le Ciel unique européen II+. Il est indispensable à la mise en œuvre du CUE.

10.2 À cet égard, il y a lieu de faire en sorte de parvenir à des normes harmonisées dans toute l'Union européenne, dans le but de sauvegarder l'emploi et la qualité dans le secteur de l'aviation. Le cinquième pilier du Ciel unique européen est dès lors essentiel pour relever de façon appropriée les défis en matière d'emploi, de mobilité des travailleurs, de modifications dans la gestion du personnel et de formation professionnelle. En conséquence, le dialogue social devrait être renforcé et dépasser le cadre du seul secteur de la gestion du trafic aérien; il conviendrait de l'ouvrir à la participation d'autres partenaires sociaux que les seuls représentants des prestataires de services de navigation aérienne, de même qu'il conviendrait d'en étendre la portée pour débattre des conséquences sociales pour les gestionnaires du trafic aérien et les employés des compagnies aériennes et des aéroports, ainsi que de la manière de préserver les emplois dans le secteur aérien de l'UE au sens large.

Bruxelles, le 11 décembre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽¹⁵⁾ Organisation de l'aviation civile internationale.

⁽¹⁶⁾ JO C 198 du 10.7.2013, p. 9.

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



Office des publications de l'Union européenne
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR