



Sommaire

I Résolutions, recommandations et avis

AVIS

Comité économique et social européen

505^e session plénière du CESE des 18 et 19 février 2015

2015/C 251/01	Avis du Comité économique et social européen sur une «Proposition de cartographie des stratégies macrorégionales en Europe» (avis d'initiative)	1
2015/C 251/02	Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle des coopératives de crédit et des caisses d'épargne pour la cohésion territoriale — Propositions en vue d'un cadre de régulation financière adapté» (avis d'initiative)	7
2015/C 251/03	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Éradiquer l'amiante de l'Union européenne»	13
2015/C 251/04	Avis du Comité économique et social européen sur les avancées de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 et les moyens de réaliser ses objectifs d'ici 2020 (avis exploratoire demandé par la présidence lettone)	19

III Actes préparatoires

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

505^e session plénière du CESE des 18 et 19 février 2015

2015/C 251/05	Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen relative à la stratégie et au plan d'action de l'Union européenne sur la gestion des risques en matière douanière: faire face aux risques, renforcer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement et faciliter le commerce [COM(2014) 527 final]	25
2015/C 251/06	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux exigences concernant les limites d'émissions et la réception par type pour les moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers [COM(2014) 581 final — 2014/0268 (COD)].	31

2015/C 251/07	Avis du Comité économique et social européen sur le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement des autorités européennes de surveillance (AES) et du Système européen de surveillance financière (SESF) [COM(2014) 509 <i>final</i>] et sur le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mission et l'organisation du Comité européen du risque systémique (CERS) [COM(2014) 508 <i>final</i>]	33
2015/C 251/08	Avis du Comité économique et social européen sur le Livre vert «Tirer le meilleur parti du savoir-faire traditionnel de l'Europe: une possible extension de la protection de l'indication géographique de l'Union européenne aux produits non agricoles» [COM(2014) 469 <i>final</i>].	39
2015/C 251/09	Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement — «Examen annuel de la croissance 2015» [COM(2014) 902 <i>final</i>]	44

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

505^e SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 18 ET 19 FÉVRIER 2015

Avis du Comité économique et social européen sur une «Proposition de cartographie des stratégies macrorégionales en Europe»

(avis d'initiative)

(2015/C 251/01)

Rapporteur: Etele BARÁTH

Le 27 février 2014, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur une

«Proposition de cartographie des stratégies macrorégionales en Europe».

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 3 février 2015.

Lors de sa 505^e session plénière des 18 et 19 février 2015 (séance du 18 février 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 166 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

Introduction

Les réponses européennes apportées à ce jour à la crise généralisée découlant de la crise financière se sont avérées insuffisantes. De nombreuses analyses soulignent la focalisation excessive des décisions sur le secteur financier et la nature extrêmement hiérarchique du mécanisme décisionnel de l'Union qui l'empêche d'adopter les mesures nécessaires à la résolution des tensions sociales. L'on peut également observer un écart considérable entre, d'une part, les objectifs et les plans d'action de la stratégie Europe 2020 visant à soutenir le développement à long terme de l'Union européenne et, d'autre part, les ressources disponibles. Le renforcement de la cohérence entre les différentes mesures de politique économique revêt aujourd'hui une importance capitale.

Si certains pays d'Europe centrale et orientale ont bien rattrapé le retard, l'écart entre d'autres États membres s'est creusé, tant en matière de production économique globale que sur le plan des revenus et du niveau de vie. Certaines spécificités régionales n'ont fait que renforcer ce phénomène et, dans certaines régions, des tensions insoutenables se sont déjà fait jour.

Tant les évolutions de la politique sociale requises par la sortie de crise que les objectifs et les programmes renouvelés de la politique de cohésion nécessitent de mettre l'accent sur la dimension territoriale des politiques européennes.

C'est cette nécessité qu'a reconnue la Commission européenne renouvelée lorsqu'elle a lancé le programme «Nouvel élan» en faveur de la croissance économique, de la création d'emplois et de l'amélioration des conditions de vie. Le programme de la Commission européenne signifie à la fois de nouvelles possibilités mais aussi de nouvelles responsabilités s'agissant non seulement de l'augmentation substantielle des fonds d'investissement et de développement pour la période 2015-2017 et de la suppression des obstacles juridiques et organisationnels. Cela vaut également pour les stratégies macrorégionales. Le fait que les dix priorités définies dans le programme de travail renforcent directement ou indirectement l'interconnexion entre les macrorégions européennes et leur développement commun contribue aussi à une redéfinition du rôle de la politique macrorégionale, de la place et de la faisabilité des stratégies.

Une pratique de gouvernance d'un nouveau genre, axée sur le développement, fortement décentralisée, associant plus systématiquement les partenaires économiques et sociaux et qui prendrait également en compte les stratégies macrorégionales pourrait apporter une contribution majeure à la relance de la croissance et à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des investissements ⁽¹⁾.

Grâce à une gouvernance renouvelée, les stratégies macrorégionales peuvent constituer un excellent outil pour accélérer les processus de développement, renforcer la cohésion territoriale, favoriser la réalisation de la stratégie Europe 2020 tout en préservant l'environnement, ce qui n'est pas moins important. Les «trois non» ne sont plus un obstacle: le cadre financier pluriannuel 2014-2020 ouvre les possibilités financières, le cadre stratégique commun fixe les règles tandis qu'un petit mécanisme d'exécution s'est développé dans la pratique.

En élaborant cet avis d'initiative, le CESE entend mettre en œuvre ce qui a été convenu lors de sa session plénière d'automne 2013 et analyser, notamment du point de vue de la société civile, l'impact des stratégies macrorégionales en Europe. Il s'agira également de proposer une manière d'intégrer ces stratégies dans la politique européenne de développement.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen, après avoir examiné la situation des stratégies macrorégionales, de même que les avis et les propositions qui les concernent ⁽²⁾, a abouti à la conclusion qu'il est clairement nécessaire, sur la base des résultats obtenus, de développer les stratégies macrorégionales au niveau européen. Les macrorégions n'ont pas pour objectif de diviser mais d'unir.

1.2. Le CESE recommande au Conseil européen de se prononcer en faveur de l'intégration de la politique macrorégionale dans la structure de gouvernance de l'Union et de demander l'élaboration de lignes directrices valables pour tout le territoire de l'Union européenne en vue de la préparation d'une stratégie de développement macrorégionale au service du développement économique et social.

1.3. Le CESE estime que le rôle des stratégies macrorégionales revêt une importance croissante pour l'avenir de l'Union. Les programmes macrorégionaux existants:

- ont contribué sur le plan politique à l'émergence d'un niveau européen intermédiaire actuellement inexistant, susceptible de rapprocher des points de vue fédéralistes et nationaux diamétralement opposés,
- ont, en tant qu'instruments de gouvernance fondés sur la coopération horizontale, apporté une solution au problème de la concentration hiérarchique et bureaucratique excessive,
- ont concouru à associer systématiquement la sphère civile et notamment les partenaires économiques et sociaux à l'ensemble du processus d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies.

1.4. Les stratégies macrorégionales peuvent contribuer à l'amélioration de la compétitivité économique, à l'augmentation tellement souhaitable du PIB et, au-delà, à accroître la valeur ajoutée européenne. Grâce à un suivi s'appuyant sur une base de données appropriée, à une application effective du principe de partenariat et à une analyse comparative fondée sur l'expérience accumulée, ces stratégies se sont imposées comme une politique efficace. Ainsi:

1.4.1. l'on pourrait assurer, dans le cadre du semestre européen, une meilleure visibilité à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 au niveau territorial,

1.4.2. il serait possible, au cours du processus d'examen à mi-parcours des objectifs et des résultats généraux et spécifiques de la stratégie Europe 2020, d'intégrer dans un souci d'efficacité les éléments environnementaux, urbanistiques et de développement des coopérations macrorégionales repris dans les différents «accords de partenariat»,

1.4.3. sur base des onze objectifs stratégiques de la politique de cohésion fixés pour la période 2014-2020, le renforcement du contexte macrorégional des mesures planifiées reprises dans les programmes opérationnels pourra assurer leur valeur ajoutée, leur efficacité et leur efficience au niveau européen,

⁽¹⁾ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la gouvernance des stratégies macrorégionales, COM(2014) 284 final.

⁽²⁾ Recent and Upcoming EESC Opinions on Macro-regional Areas and Strategies, and Related Horizontal Matters — Key Points.

1.4.4. le contexte macrorégional des programmes de coopération régionale décidés dans le cadre du programme urbain et relatifs au réseau d'agglomérations de l'Union européenne pourra favoriser l'intégration socioculturelle et l'émergence des conditions nécessaires à la satisfaction des besoins sociaux,

1.4.5. un nouvel instrument macrorégional de préservation de l'environnement et d'exploitation durable des ressources verra le jour.

1.5. Le CESE recommande de renforcer la structure de gouvernance au niveau européen en associant la société civile et les collectivités urbaines et territoriales à chaque étape du processus décisionnel, aux côtés du groupe de coordination de haut niveau composé de représentants des vingt-huit pays et responsable de la gestion macrorégionale.

2. Débat

2.1. L'expérience montre, et les analyses de la Commission le confirment, que les stratégies macrorégionales sont porteuses d'une valeur ajoutée européenne en ce qui concerne:

- le renforcement de l'identité européenne et régionale,
- la planification et la mise en œuvre des stratégies européennes,
- l'utilisation coordonnée des ressources.

2.2. Les stratégies macrorégionales présentent de nouveaux instruments, qui répondent à un besoin impératif étant donné que:

- les réponses apportées à la crise ne sont pas complexes et qu'il y a donc lieu de trouver un équilibre entre les différents aspects territoriaux et sociaux,
- les élections au Parlement européen ont montré que les relations qu'entretient l'Union européenne avec la société civile ne sont toujours pas appropriées,
- une réforme du système institutionnel de l'Union européenne s'impose (par exemple sa démocratisation et sa décentralisation, le renforcement des structures horizontales, l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre de ses politiques ou encore le partenariat socioéconomique).

2.3. Les stratégies macrorégionales sont d'actualité car:

- les élections ont débouché sur la formation d'une nouvelle Commission qui a défini de nouvelles priorités et dont les objectifs principaux, notamment la création d'emplois, le renforcement de la croissance et l'efficacité des investissements planifiés par les entreprises, dépendent dans une grande mesure des capacités d'adaptation régionale,
- l'examen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020 est en cours de préparation et les directives révisées devraient être adoptées en 2015; il devrait notamment être question d'un renforcement de l'approche macrorégionale,
- il est avéré que, tant du point de vue de la gouvernance que de celui de la valeur ajoutée européenne — notamment en matière de préservation de l'environnement (les mers) et de prévention des catastrophes (protection contre les crues) ou dans le cadre de coopérations économiques dans le domaine du tourisme et dans les secteurs sensibles à l'innovation — les stratégies macrorégionales déjà adoptées et en cours de mise en œuvre (les stratégies pour les régions du Danube et de la mer Baltique) ont révélé de nouvelles ressources,
- les initiatives de la Commission (Adriatique, Alpes) s'étendent dans l'espace et accentuent la nécessité pour les États membres et les régions de planifier les liens macrorégionaux (en accordant une attention particulière à la participation des pays tiers à la coopération),
- les possibilités de coopération macrorégionale (région méditerranéenne, côte atlantique) révélées par la sphère socioéconomique témoignent d'une évolution significative également dans le domaine politique, ce qui a aussi permis de contribuer considérablement à la coordination des stratégies maritimes et des politiques «terrestres»,
- les coopérations macrorégionales à caractère historique se renforcent le long des grandes infrastructures transfrontalières et linéaires, surtout grâce au développement des axes macrorégionaux du «mécanisme pour l'interconnexion en Europe»,

- la présentation d'une coopération macrorégionale est devenue un élément obligatoire des accords de partenariat relatifs à la période de programmation 2014-2020.

2.4. Par nature orientées sur le développement, les stratégies macrorégionales sont en mesure de contribuer significativement au renforcement et à la mise en œuvre de la politique de développement de l'Union, plus particulièrement lorsqu'il est question d'initiatives émanant de la base. Les principaux domaines (fonctions) envisageables sont les suivants:

- l'activité économique des PME,
- la recherche, l'éducation, l'enseignement des langues, la coopération en matière de culture et de santé,
- la coopération dans le domaine de l'énergie, de la protection de l'environnement, de la logistique, des services publics (eau, eaux usées, déchets),
- la planification conjointe des autorités publiques, institutions régionales et collectivités territoriales,
- la coopération en matière de sécurité et de migration,
- le renforcement pratique de la concurrence sur le marché (coopération concrète sur le marché de l'emploi, soutenant les PME ou produisant des fonds de développement),
- la coopération dans le domaine statistique.

Il s'agit pour la plupart de domaines dans lesquels les initiatives en faveur de l'intégration émanant principalement de la base sont justifiées, car le rôle régulateur direct des institutions européennes y est marginal.

2.5. Les participants aux stratégies macrorégionales doivent coopérer comme des acteurs investis de la responsabilité horizontale de leurs gouvernements.

2.6. L'approche macrorégionale comporte, tant dans son optique que dans ses instruments de gouvernance, les pistes du renouvellement de l'Union:

- sa gouvernance politique, sa gestion stratégique, coordonnent la participation des acteurs des différents niveaux de manière telle que la création de nouvelles institutions de grande envergure n'est pas nécessaire,
- elle est capable d'intégrer les politiques et les programmes des différents niveaux (les politiques et les programmes européens, nationaux, ceux relatifs à la coopération territoriale; ceux des pays associés ou candidats à l'adhésion; les outils sectoriels, financiers, etc.),
- elle coordonne les instruments politiques, stratégiques et financiers afin d'assurer une mise en œuvre efficace et efficiente,
- elle favorise la suppression des frontières régionales entre les organisations territoriales de gestion et les différents secteurs, et enfin
- elle assure une compréhension claire du concept d'appropriation tout au long du processus de conception et de mise en œuvre de la stratégie.

2.7. Il importe, pour être «bonne», que la gouvernance macrorégionale dispose des éléments suivants:

- une capacité de planification stratégique,
- une base de données spécifique au territoire concerné qui soit fiable et des capacités d'analyse,
- un organisme d'exécution adéquat,

- un système de contrôle étendu portant tant sur la planification que sur la mise en œuvre,
- des moyens de communication adéquats,
- la capacité d'adaptation nécessaire, et
- l'indispensable transparence des activités, à des fins de contrôle.

2.8. Selon la définition des stratégies macrorégionales, une macrorégion:

- couvre une zone partageant des caractéristiques géographiques, économiques et culturelles communes,
- confrontée aux mêmes enjeux et possibilités, et
- au sein de laquelle les différents acteurs mettent en place une coopération renforcée en coordonnant leurs ressources afin de promouvoir la cohésion territoriale.

2.9. Dans la pratique européenne actuelle, deux types de macrorégions répondent à cette définition. Tous deux se caractérisent par la possibilité d'accueillir des participants issus de pays tiers:

- les macrorégions de type linéaire, qui pour l'essentiel sont liées aux grandes infrastructures, comme celles qui concernent la région du Danube ou les régions situées le long des Corridors, et
- les macrorégions qui couvrent un grand espace, comme la Baltique ou l'Adriatique et les Alpes, ou la région méditerranéenne et la côte atlantique.

2.10. Avec la création de l'Union, les frontières historiques de l'Europe sont devenues virtuelles du point de vue fonctionnel. La perspective macrorégionale permet de tracer de nouvelles frontières fonctionnelles sur la carte de l'Europe. S'appuyant sur les systèmes macrorégionaux, les mécanismes de coopération ouverte renforcée ou en voie de l'être reflètent déjà la conduite politique du XXI^e siècle, qui favorisera, dans une Europe démocratique, une coopération qui se renouvelle en faveur de l'économie et d'une société inclusive tout en préservant durablement l'environnement.

3. Observations générales, propositions en vue d'un élargissement du rôle des stratégies macrorégionales

3.1. Il est possible de trouver un équilibre entre les nouvelles lignes de force de la stratégie Europe 2020 et de la gouvernance économique et financière et la conception «au-delà du PIB» si l'on réduit les disparités régionales et si l'on veille à un développement harmonieux qui tienne compte à la fois des besoins sociaux et des conditions environnementales.

3.2. Les stratégies macrorégionales contribuent à améliorer la cohésion territoriale en renforçant les mécanismes de solidarité. De même, il est possible, en tenant compte des particularités territoriales, de mieux coordonner les instruments de développement.

3.3. Les propositions relatives au développement macrorégional coordonné et les avantages économiques découlant de la coopération macrorégionale renforcée contribueront à attirer plus d'investissements tant dans le domaine de l'innovation que dans celui des importantes capacités de production et d'approvisionnement.

3.4. Les réseaux et les liens institutionnels et économiques au sein des macrorégions peuvent atténuer considérablement les effets de la crise de la mondialisation en valorisant les ressources et en contribuant à niveler les écarts entre régions de niveaux de développement différents, démarche dans le cadre de laquelle les régions métropolitaines et les autres régions urbaines développées porteuses d'une dynamique de développement peuvent jouer un rôle de premier plan.

3.5. Si les régions métropolitaines, polycentriques constituées en réseaux recèlent un important potentiel économique et d'innovation et sont des moteurs de création d'emplois, elles sont aussi porteuses de risques non négligeables pour l'environnement. Les stratégies macrorégionales peuvent compenser les risques liés au changement climatique découlant de la densification urbaine à grande échelle et planifier leur suppression.

3.6. Les stratégies macrorégionales peuvent également soutenir le développement proportionné des agglomérations petites et moyennes, contribuer à consolider les liens entre elles et, par ce biais, à renforcer les valeurs locales et régionales.

3.7. La politique macrorégionale peut apporter sa contribution à la réduction des écarts territoriaux et économiques en adaptant les programmes prioritaires de la stratégie Europe 2020 aux différents contextes régionaux.

3.8. La stratégie macrorégionale peut être un instrument adéquat pour constituer la masse critique nécessaire à la combinaison des atouts économiques, sociaux et environnementaux en faveur du développement, ce qui peut revêtir une importance particulière dans le cadre des programmes transnationaux transfrontaliers.

3.9. En raison de leur portée, les stratégies macrorégionales sont en mesure de contribuer à un développement plus équitable et abordable des services d'intérêt général, et de promouvoir l'accès à l'information et à la connaissance ainsi que les conditions de la mobilité.

Bruxelles, le 18 février 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle des coopératives de crédit et des caisses d'épargne pour la cohésion territoriale — Propositions en vue d'un cadre de régulation financière adapté»

(avis d'initiative)

(2015/C 251/02)

Rapporteur: M. Carlos TRIAS PINTÓ

Le 10 juillet 2014, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Le rôle des coopératives de crédit et des caisses d'épargne pour la cohésion territoriale — Propositions en vue d'un cadre de régulation financière adapté».

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 3 février 2015.

Lors de sa 505^e session plénière des 18 et 19 février 2015 (séance du 18 février 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 153 voix pour, 2 voix contre et 10 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Dans le cadre de la transition vers de nouveaux modèles économiques bancaires et non bancaires dans le domaine financier, le CESE estime qu'il est indispensable de sauvegarder la «biodiversité» du système financier, sans toutefois que cela autorise une application arbitraire des règles ⁽¹⁾.

1.2. Les banques vouées à la création de valeur pour les actionnaires [*shareholders-value* (SHV)] et celles engagées dans la création de valeur pour l'ensemble des partenaires [*stakeholder-value* (STV)] devraient se compléter efficacement à travers leurs activités de gros, de détail et d'investissement. C'est seulement sur cette base qu'il sera possible de créer un écosystème financier stable et efficace qui contribue pleinement au développement de l'économie réelle.

1.3. Le CESE soutient fermement les efforts accomplis par la Commission européenne en vue de prendre en compte, dans la nouvelle réglementation financière, la spécificité des coopératives de crédit et des caisses d'épargne, en prévenant les effets indésirables d'une application uniforme des règles prudentielles et un éventuel excès de charges administratives.

1.4. Toutefois, le principal problème demeure l'application adéquate du **principe de proportionnalité** dans la nouvelle réglementation bancaire [notamment en ce qui concerne la **directive sur les exigences des fonds propres (CRD IV)** et le **règlement sur les exigences de fonds propres (CRR)**] que le Comité de Bâle a proposé d'appliquer de manière proportionnée, conformément aux traités de l'Union européenne. Cela suppose que des exigences plus strictes devraient s'appliquer aux banques générales, des exigences rigoureuses aux établissements paneuropéens (de nature systémique à l'échelle de l'Europe) et des exigences plus souples aux banques nationales et locales (en garantissant un niveau adéquat de protection des consommateurs).

1.5. Il ne s'agit pas d'octroyer gratuitement des privilèges à certaines branches du secteur financier. Le CESE a toujours été en faveur de conditions de concurrence équitables et demande en conséquence de se fonder sur des critères objectifs pour justifier une réglementation spécifique pour chaque modèle d'entreprise. Ceux-ci sont principalement le développement économique et financier, la contribution à l'économie réelle, la gestion des risques et la gouvernance. Le CESE propose aux autorités financières d'encourager les acteurs qui répondent le mieux à ces conditions.

1.6. Le CESE souhaite mettre en valeur le modèle bancaire incarné par les coopératives de crédit et les caisses d'épargne, souligner sa vive réprobation à l'égard de certains comportements dans le secteur financier, y compris de la part de certains établissements de ce secteur, et appeler au renforcement des règles déontologiques et des codes de bonne gouvernance dans l'ensemble du secteur financier, ce qui est une condition *sine qua non* pour restaurer la confiance perdue.

⁽¹⁾ JO C 451 du 16.12.2014, p. 45.

1.7. Le CESE souligne les effets dramatiques que pourrait avoir pour l'avenir de l'Union européenne la poursuite de la stagnation et du renchérissement du crédit aux PME et aux ménages. Il se fait également l'écho de la critique formulée récemment par le Parlement européen vis-à-vis de la position du Comité de Bâle qui met en question les instruments spécifiques de l'Union européenne destinés à financer les PME.

1.8. Si l'Europe veut relever avec succès les défis à venir et être un agent du changement (et non le subir passivement), elle doit adopter d'urgence un éventail de mesures dans le domaine financier permettant la mise en œuvre effective de la stratégie Europe 2020, des actes pour le marché unique I et II, du Small Business Act, du programme COSME, de l'initiative pour l'entrepreneuriat social, etc. Le renforcement du rôle des caisses d'épargne et des coopératives de crédit dans le système financier européen sera capital pour atteindre ces objectifs.

2. Banques coopératives et caisses d'épargne dans l'environnement financier européen

2.1. Historiquement, les caisses d'épargne et les coopératives de crédit ont toujours joué un rôle clé dans le développement de l'économie, notamment en matière de soutien à l'agriculture, à la petite industrie et au commerce. Elles représentent actuellement environ 40 % du secteur financier de l'Union européenne (taux qui atteint 70 % en France et 60 % en Allemagne) et présentent des différences de structure importantes selon les pays. La concentration du secteur des caisses d'épargne dans des pays comme l'Espagne et la Finlande contraste avec sa très grande fragmentation en Allemagne ou en Autriche.

2.2. De manière générale, la restructuration bancaire a fait apparaître un paysage bancaire plus réduit, plus assaini mais également moins inclusif puisqu'il a restreint le financement des PME et des familles ces dernières années, ce qui s'est accompagné d'une diminution progressive du réseau territorial des agences et de la perte de nombreux emplois. Ce phénomène pourrait s'aggraver si les banques locales sont exclues du marché.

2.3. Si elles relèvent du modèle commercial des banques de détail, les coopératives de crédit et les caisses d'épargne présentent également des différences significatives par rapport aux autres établissements: leur lien avec le tissu des entreprises locales, leur ancrage territorial, la capillarité de leurs réseaux commerciaux, leur proximité avec les clients, le financement de secteurs spécifiques, leur proximité avec les intérêts locaux et les acteurs sociaux, ainsi que leur solidarité.

2.4. La configuration structurelle des caisses d'épargne et des coopératives de crédit incite généralement ces établissements à disposer de structures patrimoniales saines, ainsi qu'à opter pour une prise de risques raisonnable en alignant leurs procédures d'investissement et de capitalisation sur les politiques de développement territorial endogène.

2.5. Sur le plan conceptuel, il convient de mettre en évidence les éléments qui distinguent les coopératives de crédit et les caisses d'épargne:

- les coopératives de crédit ont un caractère privé et répondent à une double condition: ce sont des sociétés coopératives et des organismes de crédit dont la première finalité est la prestation de services financiers au profit de leurs membres/propriétaires et clients. Les principes coopératifs qui servent de base à leur gouvernance sont la prise de décision et la participation démocratiques (une personne, une voix), et l'affectation d'une partie importante de leurs résultats aux fonds de réserve et aux fonds sociaux de dotation obligatoires;
- les caisses d'épargne sont de nature foncièrement privée avec une double caractéristique essentielle: l'activité financière et la vocation sociale. La spécificité du modèle consiste en l'absence de propriétaires explicites, bien que d'autres formules coexistent, telles que des sociétés publiques ou des sociétés anonymes. Quand elles sont constituées sous la forme d'une fondation, leurs organes de gestion émanent d'une assemblée générale au sein de laquelle sont représentés les corporations locales et régionales et, selon les pays, les clients, les entités fondatrices et les travailleurs. Les bénéfices dégagés sont destinés aux réserves et à des œuvres sociales.

2.6. Le bilan des coopératives de crédit en temps de crise est très éloquent: aucune d'entre elles n'a fait l'objet d'un concordat préventif dans l'Union européenne. Elles détiennent environ 20 % du marché des dépôts dans des pays comme l'Italie, la France, l'Allemagne ou les Pays-Bas, financent entre 25 et 45 % des prêts aux PME et ont vu leur part de dépôts croître régulièrement ces dernières années, ce qui constitue dans ce cas un important gage de confiance.

2.7. Pour leur part, les caisses d'épargne ont maintenu un niveau de participation élevé dans le système financier de l'Union européenne. Ainsi, en Allemagne, elles obtiennent une part de marché de 43 % en ce qui concerne les dépôts et de 39 % pour les crédits; en Espagne, ces pourcentages sont respectivement de 41 % et de 42 %.

2.8. En outre, le Fonds monétaire international ⁽²⁾ souligne le rôle essentiel des coopératives de crédit. Moins dépendants à l'égard des attentes des actionnaires, ces établissements répondent de manière fiable et sûre aux besoins de crédit des petites et moyennes entreprises et de nombreux ménages.

2.9. Toutefois, nous avons pu observer des exceptions: certaines caisses d'épargne et coopératives de crédit ont délaissé leurs propres objectifs, en se lançant dans des activités spéculatives et en misant sur une expansion démesurée sur d'autres territoires, ce qui ternit leur image et a conduit dans certains pays à la mise en place de mesures réglementaires qui ont d'une certaine manière perverti ce modèle de banque.

2.10. Pour résumer, les mesures visant à renforcer le capital, atteindre une dimension adéquate, préserver le caractère territorial et conserver les hauts niveaux de protection des consommateurs doivent aller de pair avec le maintien des spécificités fondamentales d'un modèle d'entreprise particulier. Dans le cadre de ce processus, le CESE sollicite la reconnaissance et le soutien des institutions de l'Union européenne.

3. Les défis du développement de l'activité de banque de détail

3.1. Les coopératives de crédit et les caisses d'épargne intègrent les caractéristiques d'un modèle économique de banque de détail: proximité avec la clientèle, ancrage territorial, coopération, vocation sociale, etc. Néanmoins, différents facteurs conditionnent le développement de leur potentiel ⁽³⁾:

- le renforcement de la concurrence s'est traduit par une érosion des marges de l'intermédiation financière;
- la distribution à canaux multiples exige d'importants investissements en technologie;
- dans certains cas, une taille insuffisante nécessite de conclure des alliances stratégiques entre entités, ou de fusionner;
- les phénomènes de concentration ne sont pas exempts de risques et peuvent entraîner des économies d'échelle;
- il est difficile de conjuguer l'activité de banque de proximité avec la diversification géographique sur les marchés internationaux.

3.2. Quoi qu'il en soit, les coopératives de crédit et les caisses d'épargne continuent à jouer un rôle très important dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 par l'intermédiaire de leurs fonctions financière, sociale et territoriale, complémentaires des formes de financement non bancaires [financement participatif (*crowdfunding*), capital-risque, fonds providentiels (*business angels*), etc.] dont l'émergence est due à la forte contraction du crédit bancaire (*credit crunch*) et aux garanties élevées qui sont exigées.

3.3. Le CESE estime que les autorités économiques et monétaires doivent renforcer les mesures visant à faciliter l'accès des PME au financement et à dynamiser le financement à long terme, en promouvant la diversité des formes d'entreprise ⁽⁴⁾ et la répartition des risques dans le secteur des services financiers.

4. Fonction sociale au service des économies locales

4.1. Dans les coopératives de crédit et les caisses d'épargne, les fonctions financière et sociale sont fortement interdépendantes pour ce qui est de leur engagement en faveur de la cohésion territoriale. L'engagement social et l'intérêt pour la communauté constituent les caractéristiques les plus visibles pour le public ⁽⁵⁾.

4.2. L'excédent dégagé est distribué au profit de la culture, de l'aide sociale et des soins de santé, de l'éducation et de la recherche, du patrimoine historique et artistique, de la durabilité environnementale, etc., et, dans le cas des caisses d'épargne, le dividende social représente plusieurs milliards d'euros par an.

⁽²⁾ «Redesigning the Contours of the Future Financial System», note d'orientation des services du FMI, 16 août 2010, SPN/10/10 («Redessiner les contours du futur système financier»).

⁽³⁾ Banque d'Espagne, *Cooperative and Savings Banks in Europe: nature, challenges and perspectives*, avril 2011; Groupement européen des banques coopératives, *EACB answer to the Green Paper on territorial cohesion turning territorial diversity into strength*, février 2009; WSBI-ESBG, *200 years of savings banks: a strong and lasting business model of responsible, regional retail banking*, septembre 2011; CESE, «L'économie sociale dans l'Union européenne», 2014.

⁽⁴⁾ JO C 318 du 23.12.2009, p. 22.

⁽⁵⁾ E. Castelló, «El liderazgo social de las Cajas de Ahorros» («Le leadership social des caisses d'épargne»), Funcas (Fondation des caisses d'épargne), Madrid, 2005.

4.3. Compte tenu de la nécessité de créer de la valeur pour les économies locales, l'approche favorisant la création de valeur pour l'ensemble des partenaires («*stakeholder value*») gagne constamment en importance. Concrètement, la banque sociale facilite l'inclusion financière et la cohésion territoriale en encourageant l'esprit d'entreprise, la mise en œuvre de projets de microfinancement et les investissements socialement responsables.

4.4. Les coopératives de crédit et les caisses d'épargne exercent un rôle important en tant qu'intermédiaires des instruments et programmes de l'Union européenne. Le CESE estime qu'il convient de faciliter le rôle d'intermédiation des instruments financiers de la Banque européenne d'investissement (BEI) et du Fonds européen d'investissement (FEI) pour les banques coopératives de plus petite taille, au moyen de la simplification des exigences administratives, laquelle constitue une question clé pour la réussite du plan Juncker. Il est également impératif que leur rôle dans la mise en œuvre de l'initiative pour l'entrepreneuriat social puisse être renforcé.

5. Les effets de la restructuration dans le secteur de la banque sociale

5.1. En Europe, les caisses d'épargne ont été soumises récemment à une intense restructuration, ce qui, dans certains pays, a entraîné une transformation fondamentale de leur nature.

5.2. Par la suite, la crise financière mondiale a nécessité d'engager des procédures de sauvetage et d'assainissement, de fusions et d'acquisitions, de nationalisations, voire de «banclarisation» des caisses d'épargne espagnoles.

5.3. Les problèmes de gouvernance d'entreprise, les principales exigences de la nouvelle réglementation financière et la nécessité d'adapter la taille du secteur à un marché en baisse ont provoqué certains phénomènes de concentration bancaire. Face aux difficultés rencontrées par ces établissements qui cherchent à s'internationaliser pour accroître leur taille, le CESE souligne que la prise de risque est généralement plus importante pour les groupes multinationaux.

5.4. À l'autre extrémité, sur la base du rapport 2012 du groupe Liikanen et pour faire face aux problèmes que représentent pour le portefeuille des contribuables les banques «trop grandes pour faire faillite», la Commission a mis en chantier un règlement relatif à des mesures structurelles en vue d'améliorer la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne, document sur lequel le Comité a déjà émis un avis ⁽⁶⁾, soutenu par une large majorité.

5.5. Certains articles de cette proposition de règlement prévoient des exceptions aux exigences en matière de fonds propres et droits de vote pour les coopératives de crédit et des caisses d'épargne ayant une structure économique et de propriété très spécifique.

5.6. Le CESE estime que certaines exigences relatives à la séparation entre banques commerciales et banques d'investissement pourraient remettre en cause le mode de fonctionnement des banques locales de petite taille et leur action au jour le jour sur le terrain pour aider l'économie réelle, et qu'elles pourraient donc s'avérer disproportionnées.

5.7. Les conséquences de ces changements ne sont pas neutres pour le citoyen européen: elles se traduisent par une réduction des capacités installées (bureaux et effectifs) et ses incidences sur l'emploi et le financement des particuliers et des PME.

5.8. En définitive, le CESE estime que, sans accorder une certaine souplesse aux coopératives de crédit et aux caisses d'épargne dans l'application des nouvelles exigences réglementaires, l'on court le risque qu'elles se «banclarisent» et donc qu'elles se dénaturent, faisant perdre à la société un bien social important, qui s'est constitué au fil des siècles.

6. Options stratégiques face aux défis d'avenir

6.1. Les coopératives de crédit et les caisses d'épargne ont contribué à conférer stabilité, solvabilité et compétence au système bancaire européen. Toutefois, les nouvelles exigences du marché les obligent à faire face aux défis suivants:

- conforter le modèle de banque de détail de proximité;
- approfondir la coopération entre entreprises;
- améliorer leurs systèmes internes de gestion des risques;
- s'adapter aux nouvelles mesures réglementaires, de surveillance et de résilience;
- renforcer le professionnalisme de ses cadres;

⁽⁶⁾ JO C 451 du 16.12.2014, p. 45.

- consolider l'efficacité de la gestion;
- protéger leur niveau de capital afin d'éviter l'insolvabilité;
- promouvoir la transparence et la bonne gouvernance d'entreprise.

6.2. Le capital relationnel est un bien immatériel d'importance vitale dans l'activité bancaire; dès lors, les établissements financiers de l'économie sociale doivent tirer parti de leurs réseaux de contacts et de soutien interne. Pour leur part, les autorités financières doivent reconnaître la valeur de ces fonds de solidarité entre coopératives de crédit dans le cadre de l'application des règles prudentielles.

6.3. De même, ils doivent être attentifs aux taux de défaut de paiement, aux situations d'incertitude découlant des risques géopolitiques et aux innovations technologiques (stratégie numérique), qui créent un nouvel écosystème pour le système financier, dans lequel il conviendrait d'être attentif aux futures interactions de quatre acteurs: la banque traditionnelle, les nouveaux acteurs numériques, le régulateur et les consommateurs.

6.4. Ils doivent combiner leurs atouts en tant que modèles de proximité (de la connaissance des personnes et de leur engagement jusqu'aux projets communautaires) avec l'utilisation des technologies de l'information et des communications (TIC), afin de soutenir de nouvelles initiatives en faveur du redressement de l'économie productive.

6.5. Il y a lieu d'améliorer la gouvernance d'entreprise en intégrant des structures appropriées de formation, de gestion et de contrôle de l'activité. Il conviendra en pratique d'établir des codes de conduite stricts pour garantir le professionnalisme et l'éthique dans la représentation d'intérêts divers au sein des organes directeurs.

6.6. Le CESE propose la création d'un nouveau modèle de surveillance interne des caisses d'épargne et des coopératives de crédit qui associe les salariés, les représentants des PME et les autres groupes d'intérêts.

6.7. Un nouveau défi consiste pour elles à faire face à la concurrence non bancaire, afin de pouvoir — en réponse aux nouvelles demandes des citoyens — se développer parallèlement aux plates-formes de financement participatif (*crowdfunding*) et aux applications de consommation collaborative, et d'établir des alliances avec elles.

7. Amélioration de la résilience et de la surveillance des banques européennes

7.1. Le CESE plaide pour que les systèmes de réglementation et de surveillance financières soient parachevés, et appelle à doter les établissements financiers de capacités suffisantes pour résister à de futures crises.

7.2. Dans ce contexte, la Commission européenne a adopté un règlement délégué⁽⁷⁾ qui, sur la base des projets de normes techniques de l'Autorité bancaire européenne, règle certains aspects relatifs aux exigences de fonds propres en tenant compte du fait que les instruments de fonds propres des coopératives de crédit et des caisses d'épargne sont différents. Il convient d'accorder une attention particulière aux questions relatives à la limitation du remboursement des instruments de fonds propres de catégorie 1 en ce qui concerne les coopératives de crédit.

7.3. Un autre pilier essentiel du parachèvement de l'Union bancaire est le «mécanisme de surveillance unique» et la gestion du fonds destiné à couvrir d'éventuels sauvetages bancaires. Le CESE estime que cet instrument renforcera la réponse du secteur bancaire lors de futures crises⁽⁸⁾.

7.4. Face à la nécessaire mutualisation des risques, le CESE estime nécessaire que, lors de la détermination de la contribution de chaque établissement au futur Fonds de résolution unique, il soit tenu compte de son modèle de risque, et attire l'attention de la Commission sur la nécessité d'appliquer de manière adéquate les indicateurs fixés par la directive sur le redressement et la résolution des établissements de crédit⁽⁹⁾. Le CESE se félicite que l'on ait pris en considération l'appartenance à un système institutionnel de protection⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Règlement délégué (UE) n° 241/2014 de la Commission européenne du 7 janvier 2014.

⁽⁸⁾ JO C 67 du 6.3.2014, p. 58.

⁽⁹⁾ Voir la directive 2014/59/UE.

⁽¹⁰⁾ Voir le règlement délégué (UE) n° 2015/63 de la Commission.

7.5. Dans ce nouveau scénario financier, le CESE demande que soit donnée une véritable impulsion à la responsabilité sociale des entreprises, à l'éthique et à la transparence des activités financières, que les organismes de surveillance fassent un effort pédagogique pour améliorer la culture financière ⁽¹¹⁾, notamment en ce qui concerne les formules de l'économie sociale, encore largement méconnues. À cet égard, il est indispensable de donner un rôle et une visibilité accrues aux réseaux qui les représentent: l'Association européenne des banques coopératives, la Fédération européenne de finances et banques éthiques et alternatives (FEBEA) et le Groupement européen des caisses d'épargne.

7.6. De l'avis du CESE, s'il est très positif que de nouveaux instruments financiers soient conçus pour améliorer la gouvernance actuelle, il y a lieu de tenir compte dans la réglementation pertinente de la diversité des acteurs financiers concernés et d'assurer leur stabilité tout en limitant les charges pour les établissements financiers disposant de moins de ressources. Il s'agit, en définitive, de mieux légiférer.

8. Renforcer le modèle de banque socialement responsable

8.1. Reconstituer le tissu productif, renforcer les économies locales et traiter les problèmes sociaux devrait constituer une priorité pour l'Union européenne. Le CESE demande dès lors aux institutions de renforcer, au moyen de forums de dialogue permanent, les modèles bancaires qui enracent le système financier dans l'économie réelle, apportant stabilité et prospérité au territoire.

8.2. La tendance à l'accroissement constant de la taille des banques, qui résulte des processus de restructuration, est préoccupante, car elle comporte un risque systémique. En conséquence, le CESE appelle à revenir à l'activité bancaire traditionnelle (retour aux fondamentaux) en opérant une distinction plus claire entre les établissements spécialisés dans l'activité de banque commerciale et ceux qui combinent le développement de leurs opérations et la banque d'investissement. L'expérience a montré que la diversité, la dispersion et le partage des risques sont bénéfiques au système financier européen.

8.3. La vitalité et le développement des coopératives de crédit et des caisses d'épargne se fondent sur une gestion démocratique et la liberté de choisir de manière responsable la finalité des excédents. Le renforcement de l'intermédiation financière au service de l'économie réelle est ce qui garantit sa continuité future dans le respect des objectifs de développement durable des Nations unies à l'horizon 2015 et de la déclaration des Nations unies de 2012 sur les coopératives.

8.4. Par conséquent, les caisses d'épargne et les coopératives de crédit doivent faire l'objet d'un traitement spécifique dans le cadre de la mise en œuvre des règles prudentielles, étant donné que ces entités constituent le modèle de banque que demandent les citoyens européens, un modèle qui repose sur une gestion responsable et solidaire ⁽¹²⁾, elle-même fondée sur les principes et les valeurs de l'économie sociale.

Bruxelles, le 18 février 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽¹¹⁾ JO C 318 du 29.10.2011, p. 24.

⁽¹²⁾ JO C 100 du 30.4.2009, p. 84.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Éradiquer l'amiante de l'Union européenne»

(2015/C 251/03)

Rapporteur: Aurel Laurențiu PLOSCEANU

Corapporteur: Enrico GIBELLIERI

Le 8 juillet 2014, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème

«Éradiquer l'amiante de l'Union européenne».

La commission consultative des mutations industrielles (CCMI), chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 janvier 2015.

Lors de sa 505^e session plénière des 18 et 19 février 2015 (séance du 18 février 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 162 voix pour, 5 voix contre et 10 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. L'éradication complète de toute l'amiante encore présente et de tous les produits contenant de l'amiante doit être un objectif prioritaire de l'Union européenne. C'est aux États membres qu'il revient de définir des plans d'action, mais l'Union européenne devrait en assurer la coordination. À cette fin, le CESE encourage l'Union européenne à collaborer avec les partenaires sociaux et autres parties prenantes aux niveaux européen, national et régional afin d'élaborer et de partager des plans d'action pour la gestion et l'élimination de l'amiante. Ces plans devraient couvrir: l'éducation et l'information, la formation des employés du secteur public, la formation nationale et internationale, des programmes de financement du désamiantage, des activités de sensibilisation se rapportant au désamiantage et à l'élimination des produits contenant de l'amiante (y compris lors de leur élimination des bâtiments), des équipements publics et des sites d'anciennes usines d'amiante; le nettoyage des bâtiments et la construction d'installations pour la destruction de l'amiante et des débris contenant de l'amiante, le suivi de l'efficacité des prescriptions légales existantes, des évaluations de l'exposition du personnel à risque et la protection de la santé.

1.2. Plusieurs États membres ont mis en place des registres publics répertoriant les bâtiments contenant de l'amiante. Il convient d'encourager les autres États membres à mettre en place de tels registres, afin de fournir des informations pertinentes aux travailleurs et aux employeurs sur les risques liés à l'amiante avant le lancement de travaux de rénovation et qui viendraient s'ajouter aux protections actuelles en matière de santé et de sécurité imposées par le droit de l'Union européenne. Ce recensement pourrait s'effectuer d'abord au niveau local et concerner les bâtiments publics et les infrastructures publiques

À l'heure actuelle, la Pologne est le seul État membre à avoir adopté un plan d'action doté de moyens financiers visant l'élimination complète des ressources d'amiante existant encore dans le pays ⁽¹⁾.

1.3. Son objectif est d'éradiquer l'amiante d'ici la fin de l'année 2032. En se fondant sur ce modèle, l'Union européenne devrait encourager les États membres à lancer des plans d'action et des feuilles de route spécifiques à différents niveaux: local, régional et national. À cet égard, la pleine application des réglementations européennes et nationales en matière d'amiante revêt une importance cruciale. Pour y parvenir, le comité des hauts responsables de l'inspection du travail (CHRIT) et les inspections du travail ont un rôle important à jouer, respectivement au niveau européen et national.

1.4. Un enseignement à tirer de l'exemple polonais est qu'il est extrêmement important de disposer de financements publics suffisants pour l'élimination de l'amiante. Nous estimons aussi que l'élimination organisée et structurée de l'amiante constitue un mode d'amélioration du développement régional et une amélioration des infrastructures des régions où elle est pratiquée. La Commission européenne devrait envisager d'ouvrir explicitement ses Fonds structurels aux plans d'élimination de l'amiante.

1.5. Il est demandé instamment à la Commission européenne de réaliser une étude sur les stratégies et systèmes nationaux existants en matière de recensement de l'amiante, ainsi que sur la manière dont ils sont financés.

⁽¹⁾ Ministère polonais de l'économie; programme d'élimination de l'amiante en Pologne 2009-2032 — Annexe à la résolution n° 39/2010 du Conseil des ministres du 15 mars 2010.

1.6. La création de décharges pour les déchets d'amiante n'est qu'une solution provisoire au problème, qui est ainsi remis entre les mains des générations futures, car les fibres d'amiante sont pratiquement indestructibles. Aussi le Comité invite-t-il la Commission à faire connaître les systèmes de destruction des produits amiantés (torche à plasma, pyrogazéification, etc.) en référence aux meilleurs techniques disponibles; il convient de promouvoir la recherche et l'innovation pour mettre en œuvre des technologies durables pour le traitement et l'inertage des déchets contenant de l'amiante en vue de leur recyclage, et de leur réutilisation en toute sécurité et de la réduction de la mise en décharge de ces déchets. La Commission devrait prévoir des mesures efficaces pour prévenir la pratique dangereuse consistant à acheminer des déchets d'amiante dans des décharges prévues pour des déchets de construction «tout venant».

1.7. Les financements de l'Union européenne et les incitations des États membres consentis pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments devraient être conditionnés au désamiantage en toute sécurité des bâtiments concernés. Alors que l'Union européenne a élaboré une politique ambitieuse pour l'efficacité énergétique et que la directive révisée sur l'efficacité énergétique devrait inaugurer une stratégie à long terme pour la rénovation des bâtiments dans chaque État membre, cette politique n'est pas combinée avec les stratégies en matière de désamiantage. Il est fortement recommandé de procéder à une telle combinaison, sous la forme d'une politique européenne cohérente intégrant les différents domaines d'action concernés.

Tout plan d'action pour l'élimination de l'amiante devra prendre en compte les qualifications de tous les acteurs concernés par les travaux ou opérations. Cela concerne les travailleurs et les entreprises, les coordinateurs de la santé et de la sécurité au travail, les coordinateurs et inspecteurs des travaux, les conseillers, formateurs, employeurs et autres acteurs. Il est fortement nécessaire et recommandé de prévoir la certification des qualifications des entreprises qui participeront à ces plans d'action.

1.8. La sécurité de l'élimination de l'amiante dépend fortement du niveau de formation de deux catégories de travailleurs: ceux qui travaillent dans des entreprises spécialisées, et ceux qui exercent une profession ou une activité qui les expose accidentellement à l'amiante.

Étant donné que les petites et moyennes entreprises, qui emploient la majorité des travailleurs européens, paraissent particulièrement vulnérables en ce qui concerne l'application du droit en matière d'hygiène et de sécurité, le CESE demande à la Commission de fournir, en collaboration avec les autorités nationales compétentes, le soutien nécessaire aux mesures et initiatives destinées à assurer la protection de l'ensemble des travailleurs de l'Union. Il est fondamental, à cet égard, que la formation soit de bonne qualité.

1.9. Le CESE invite la Commission: à élaborer, conjointement avec les partenaires sociaux et d'autres parties prenantes concernées, des programmes et activités de sensibilisation se rapportant aux risques liés à l'amiante et à la nécessité d'une formation appropriée pour tout le personnel susceptible d'être affecté par des MCA, conformément à l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2009/148/CE; à améliorer l'information sur la législation existante en matière d'amiante; et à fournir des guides pratiques sur la façon de respecter cette législation, y compris pour ce qui concerne les citoyens de l'Union européenne.

1.10. Il convient aussi que la législation de l'Union européenne tienne compte des derniers résultats de la recherche scientifique et médicale et les inclue. Les chercheurs ont aussi découvert récemment que le mésothéliome et le cancer du poumon peuvent être causés par une très faible exposition à l'amiante, avec une longue période de latence. Aussi le CESE invite-t-il instamment la Commission à modifier la recommandation 2003/670/CE afin de refléter les progrès de la recherche médicale et d'inclure les cancers du larynx et des ovaires dans les maladies liées à l'amiante.

1.11. Il convient de veiller à ce que tous les cas d'asbestose, de mésothéliome et de maladies connexes soient recensés au moyen d'une collecte systématique des données sur les maladies professionnelles et non professionnelles liées à l'amiante, à qualifier et à recenser officiellement les plaques pleurales comme une maladie liée à l'amiante et à établir, avec le concours des observatoires spécialisés, une cartographie fiable de la présence d'amiante. Le personnel médical doit recevoir une formation appropriée pour pouvoir assurer sa mission qui est de délivrer des diagnostics valables.

1.12. En outre, les institutions européennes devraient diffuser les meilleures pratiques pour ce qui est des lignes directrices et des pratiques à l'échelon national en ce qui concerne les procédures de reconnaissance des maladies liées à l'amiante, ou favoriser la diffusion de ces pratiques.

1.12.1. Il convient, en particulier, d'améliorer le rôle actif des victimes dans les procédures de reconnaissance. Pour leur permettre d'avoir accès aux informations nécessaires et de faire entendre leur voix, il y a lieu de leur fournir un soutien juridique, financier et personnel. Les associations de victimes de l'amiante doivent être organisées. Cela permettrait d'alléger le fardeau qu'elles supportent à titre personnel dans le cadre de ces procédures de reconnaissance et qui s'ajoute toujours aux souffrances liées à la maladie.

En conséquence, le CESE:

- invite les organismes d'assurance et d'indemnisation à adopter une approche commune pour la reconnaissance et l'indemnisation des maladies professionnelles liées à l'amiante,
- demande que les procédures de reconnaissance soient simplifiées et facilitées,
- reconnaît que, en raison de périodes de latence très longues, les victimes de l'amiante sont souvent incapables de prouver le lien de causalité avec leurs expositions professionnelles à l'amiante,
- invite la Commission à soutenir l'organisation de conférences visant à fournir aux groupes de victimes de l'amiante des conseils de professionnels et à apporter un soutien pratique à leurs membres.

1.12.2. Enfin, le CESE encourage la Commission européenne à coopérer avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation internationale du travail (OIT), les pays tiers ainsi que d'autres organisations internationales afin de promouvoir des niveaux supérieurs d'hygiène et de sécurité au travail au niveau mondial en mettant en évidence, entre autres, les dangers de l'amiante et en promouvant des solutions en vue de protéger la santé, ainsi qu'afin d'améliorer l'information et le soutien aux victimes de maladies liées à l'amiante.

1.12.3. Étant donné la grande importance de cette question, la commission consultative des mutations industrielles du CESE présentera cet avis lors d'une conférence organisée conjointement avec le Parlement européen, le Comité des régions et la Commission européenne.

2. Introduction

2.1. Malgré l'interdiction d'utiliser de l'amiante en Europe ⁽²⁾ (décision de 1999 qui devait être appliquée en 2005), elle y tue toujours des personnes. Alors que tous les types d'amiante sont dangereux et que les risques associés à cette matière ont été documentés et réglementés, et malgré l'interdiction d'utiliser de l'amiante, cette matière se trouve encore dans de nombreux navires, trains, machines, bunkers, tunnels, souterrains, conduites des réseaux publics et privés d'acheminement de l'eau, et, en particulier, dans les bâtiments, dont de nombreux bâtiments publics et privés.

2.2. D'après l'Organisation mondiale de la santé (OMS), on compte chaque année entre 20 000 et 30 000 cas de maladies liées à l'amiante rien que dans l'Union européenne et on s'attend à ce que, d'ici 2030, plus de 300 000 citoyens meurent du mésothéliome au sein de l'Union ⁽³⁾. L'on estime par ailleurs que dans le monde, 112 000 personnes meurent chaque année de maladies liées à l'amiante ⁽⁴⁾.

2.3. L'interdiction d'utiliser de l'amiante en Europe ⁽⁵⁾ (décision de 1999 qui devait être appliquée en 2005) et la surveillance actuelle des marchés ne garantissent pas qu'il n'y ait pas d'importations d'amiante sur les marchés européens. Cela concerne un large éventail de produits, dont des matériaux de construction, des appareils ménagers, des garnitures de freins automobiles ou des récipients thermos. En se fondant sur la nouvelle approche du système européen de surveillance du marché ⁽⁶⁾, l'Union européenne pourrait commencer à tenter des actions contre les produits contenant de l'amiante.

2.4. L'Union européenne dispose d'un corpus législatif complet en matière d'amiante, pour ce qui est de son interdiction, des valeurs limites et de la protection des travailleurs. Outre l'interdiction de l'utilisation et de la commercialisation de l'amiante, des valeurs limites ont été fixées, une directive spécifique de l'Union européenne régit les conditions de travail relativement à l'amiante ⁽⁷⁾, et la certification des entreprises, l'information et la formation des travailleurs sont obligatoires. Toutefois, les dispositions de l'Union européenne restent souvent très générales et donnent lieu à des mises en application divergentes. De plus, il manque toujours certains éléments, par exemple des dispositions spécifiques concernant le niveau de formation des différents intervenants ou des dispositions relatives à l'enregistrement des sources d'amiante.

2.5. À ce stade, il faut préciser qu'un rapport d'initiative du Parlement européen, adopté en mars 2013 ⁽⁸⁾, énumère de manière exhaustive les différents problèmes et domaines politiques liés à la question de l'amiante et présente une liste de 62 demandes spécifiques adressées aux décideurs de l'Union européenne et des États membres.

⁽²⁾ Directive 1999/77/CE.

⁽³⁾ <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs343/fr/>

⁽⁴⁾ <http://www.efbww.org/pdfs/Presentation%20Mr%20Takala.pdf>

⁽⁵⁾ Directive 1999/77/CE.

⁽⁶⁾ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0075:FIN:FR:PDF; COM\(2013\) 75 final](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0075:FIN:FR:PDF; COM(2013) 75 final), voir notamment l'article 12.

⁽⁷⁾ Directive 83/477/CEE du 19 septembre 1983 modifiée par la directive 91/382/CEE du 25 juin 1991 et par la directive 98/24/CE du 7 avril 1998.

⁽⁸⁾ Résolution du Parlement européen du 14 mars 2013 sur les risques liés à l'amiante pour la santé au travail et les perspectives d'élimination complète de l'amiante encore existante [2012/2065(INI)].

2.6. Il faut aujourd'hui prendre acte du fait que, bien que de nombreux pays aient interdit son utilisation, la production annuelle d'amiante dans le monde atteint des niveaux toujours aussi élevés. Simplement, le commerce de l'amiante et son utilisation sont passés des pays industrialisés aux pays émergents. Le commerce florissant de l'amiante à l'échelle internationale s'accompagne de l'activité influente d'un lobby mondial de l'amiante, qui utilise, aux fins de sa propagande, les recherches de quelques scientifiques complaisants. À cet égard, il faut aussi noter que l'Europe continue de procéder à des investissements financiers dans les activités de l'amiante à l'échelle mondiale. Elle continue aussi d'exporter de l'amiante, lorsqu'elle expédie des navires à des fins de démantèlement dans d'autres régions du monde. Il faut aussi noter que des navires transportant une cargaison d'amiante en transit peuvent encore accoster, utiliser des infrastructures portuaires et procéder à un entreposage temporaire dans l'Union européenne.

2.7. Il est d'une importance capitale de disposer de conditions homogènes à l'échelle mondiale en ce qui concerne l'amiante et, à cet égard, l'Union européenne devrait jouer un rôle déterminant pour interdire l'utilisation de toutes les formes d'amiante dans le monde. À cet égard, l'Europe peut faire bénéficier les autres régions du monde de ses connaissances relatives aux effets de l'amiante sur la santé, à sa substitution par d'autres matériaux et à son élimination en toute sécurité. Il est nécessaire que l'Union européenne s'engage plus résolument avec des organisations internationales afin de lancer des instruments permettant d'identifier le marché de l'amiante comme un marché dangereux et que l'inscription de l'amiante chrysotile à l'annexe III de la convention de Rotterdam⁽⁹⁾ soit une priorité absolue.

3. Évolutions spécifiques

3.1. Selon une étude publiée en 2011⁽¹⁰⁾, une proportion considérable de l'environnement bâti existant de l'Union européenne a plus de 50 ans d'âge. Plus de 40 % des bâtiments résidentiels ont été construits avant les années 1960. La construction a connu un véritable boom entre 1961 et 1990, période durant laquelle, dans presque tous les États membres, le parc immobilier a plus que doublé et l'amiante a été largement utilisée.

3.2. Selon cette même étude, la consommation énergétique de ces bâtiments correspond à 40 % des besoins énergétiques finaux de l'Europe. Il s'agit donc du secteur le plus consommateur, suivi par celui des transports, lequel représente 33 % du total. Parallèlement, dans le cadre de sa feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050, l'Union européenne s'est engagée à réduire de 80 à 95 % ses émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050⁽¹¹⁾.

3.3. Cela signifie que la rénovation de l'environnement bâti présente un potentiel important sur les deux plans, à savoir améliorer la performance énergétique des bâtiments, en réalisant par là-même les objectifs de la feuille de route de l'Union européenne pour 2050, et en profiter pour éliminer l'amiante.

3.4. Pour ce faire, il faudra toutefois une stratégie coordonnée et une coopération étroite en matière de politiques et de programmes de financement, tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau national. Des investissements financiers novateurs sont également indispensables pour stimuler les investissements privés.

3.5. À cet égard, l'on attend de l'Union qu'elle joue un rôle de soutien et de coordination. En outre, certains domaines d'action nécessitent une meilleure coordination: il s'agit de la formation professionnelle, du recensement et de la reconnaissance des maladies liées à l'amiante.

4. Avancées au niveau national

4.1. Malgré l'interdiction, des millions de tonnes d'amiante se trouvent encore dans des bâtiments et tous les États membres n'ont pas encore instauré de registre indiquant leur emplacement ni la quantité d'amiante à éliminer. Il nous manque dès lors un point de référence adéquat pour traiter de manière appropriée toutes les ressources en amiante encore présentes en Europe.

⁽⁹⁾ Cette convention, entrée en vigueur le 24 février 2004, a pour but d'encourager le partage des responsabilités et la coopération entre parties dans le domaine du commerce international de certains produits chimiques dangereux, afin de protéger la santé des personnes et l'environnement contre des dommages éventuels, et afin de contribuer à l'utilisation écologiquement rationnelle de ces produits en facilitant l'échange d'informations sur leurs caractéristiques, en instituant un processus national de prise de décision applicable à leur importation et à leur exportation et en assurant la communication de ces décisions aux parties.
<http://www.pic.int/LaConvention/Aperçu/TextedelaConvention/tabid/1786/language/fr-H/Default.aspx>

⁽¹⁰⁾ BPIE (Building Performance Institute Europe), *Europe's buildings under the microscope* (Les bâtiments de l'Europe vus au microscope), octobre 2011.

⁽¹¹⁾ Directive 2010/31/CE du 17 mai 2010.

4.2. À l'heure actuelle, la Pologne est le seul État membre à avoir adopté un programme pour éliminer, sur tout son territoire, l'ensemble de l'amiante existante; la valeur estimée de ce programme est de 10 milliards d'euros d'ici à 2030, avec un calendrier précis et un financement correspondant qui combine des moyens publics (État, programmes de l'Union européenne) et privés (propriétaires, associations territoriales, etc.). Il convient de lancer ce type d'initiative dans tous les pays de l'Union européenne ⁽¹²⁾.

4.3. En France, il a été établi que 3 millions de logements sociaux — sur les 15 millions que représente l'ensemble du parc de logement social français — présentent des problèmes liés à l'amiante, les coûts estimés des travaux qui seraient nécessaires à leur réhabilitation s'élevant à 15 milliards d'euros. Le coût estimatif par unité est de 15 000 à 20 000 EUR. Et à Paris, il conviendra de surveiller de près les travaux préparatoires au désamiantage de l'emblématique Tour Montparnasse.

4.4. De son côté, le Royaume-Uni a lancé une campagne pour éradiquer l'amiante dans tous les établissements scolaires. L'une des raisons est que les enseignants du pays présentent un taux accru de mésothéliome ⁽¹³⁾.

4.5. En Lituanie, un programme de remplacement des toitures en amiante a commencé en 2012. Il est mis en œuvre par le ministère de l'agriculture. Les bénéficiaires potentiels sont des villageois, et l'aide financière maximale qu'ils peuvent recevoir pour un projet est de 6 000 LTL (1 740 EUR). Les fonds européens et le budget national financent jusqu'à 50 % du total des coûts éligibles du projet.

5. Actions de formation

5.1. Concernant l'amiante, un problème majeur est celui des connaissances — ou plutôt, du manque de connaissances. De nombreux travailleurs sont exposés à l'amiante dans le cadre de leur travail, en particulier dans les secteurs de la maintenance et de la décontamination, mais beaucoup d'autres sont potentiellement concernés (couvreurs, électriciens, chauffagistes, travailleurs dans le domaine du recyclage, coordinateurs de la santé et de la sécurité au travail, inspecteurs du travail, et beaucoup d'autres). La législation existante fait déjà obligation aux employeurs de prévoir une formation appropriée pour tous les travailleurs qui sont exposés ou susceptibles d'être exposés à de la poussière provenant de l'amiante ou de matériaux contenant de l'amiante. Toutefois, l'interdiction d'utiliser différents types de matériaux s'accompagne d'une perte progressive de nos connaissances sur les risques qu'ils présentent, leurs caractéristiques et leur apparence visuelle. Alors que de nombreux États membres ont dispensé des formations aux ouvriers dans le domaine de la démolition, de la construction et de l'entretien, ainsi qu'à d'autres personnes chargées de l'élimination de matériaux contenant de l'amiante (MCA), nous ne disposons pas encore de normes suffisantes applicables dans toute l'Europe.

5.2. L'intégrité physique fait partie des droits humains fondamentaux, qui sont consacrés notamment par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Les politiques de l'Union européenne doivent être conçues de sorte à protéger ce droit. Cela concerne, au premier chef, les politiques de santé publique et les politiques en matière de santé et de sécurité au travail, mais aussi les domaines d'action ayant trait à la problématique de l'exposition potentielle à l'amiante et du mode de traitement de celle-ci.

5.3. Un autre sujet d'inquiétude est de savoir si les ingénieurs civils, les architectes et les employés de sociétés non spécialisées dans le désamiantage disposent de connaissances appropriées. Le CESE invite la Commission à mettre en place un groupe de travail, conjointement avec les États membres, pour développer des qualifications minimales obligatoires en matière d'amiante et fournir des qualifications en matière d'amiante pour la formation des travailleurs de ces professions.

5.4. C'est un problème qui a été abordé par les partenaires sociaux du secteur européen de la construction (Fédération de l'industrie européenne de la construction et Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois), lesquels ont créé des modules d'information sur l'amiante ⁽¹⁴⁾ pour cette deuxième catégorie de travailleurs. En dehors du cadre du dialogue social, il existe un autre projet financé par l'Union européenne (projet ABClean, dans le cadre du programme Leonardo da Vinci), qui élabore du matériel pédagogique pour les cours de formation des formateurs ⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ Annexe à la résolution n° 39/2010 du Conseil des ministres du 15 mars 2010.

⁽¹³⁾ <http://www.asbestosexposureschools.co.uk/pdfnewslinks/INCREASING%20MESOTHELIOMA%20DEATHS%20AMONGST%20SCHOOL%20STAFF%20AND%20FORMER%20PUPILS%20%2017%20JAN%2015.pdf>

⁽¹⁴⁾ <http://www.efbww.org/default.asp?Issue=Asbestos&Language=FR> et <http://www.fiec.eu/en/library-619/other-publications.aspx>

⁽¹⁵⁾ <http://www.abcleanonline.eu/Project.aspx>

6. Résultats de la mini-audition publique

6.1. Les personnes qui souffrent de différentes maladies liées à l'amiante sont bien trop nombreuses en Europe. La plupart de ces maladies sont d'origine professionnelle, mais ce n'est pas le cas de toutes, loin s'en faut. Les femmes au foyer qui lavaient les vêtements de travail de leur époux étaient également exposées aux fibres d'amiante, de même que leurs enfants. Au Royaume-Uni, une campagne a mis en évidence que 80 % des établissements scolaires sont encore aujourd'hui contaminés par l'amiante. Cette situation pourrait facilement engendrer une nouvelle génération de victimes de l'amiante, surtout compte tenu des recherches scientifiques les plus récentes sur la question des niveaux d'exposition et des périodes de latence et de l'évolution des maladies. De plus, il est prouvé que les diverses maladies liées à l'amiante peuvent être causées par de très faibles taux d'exposition, associés à une longue période de latence. L'exposition à l'amiante est donc, dans plusieurs États membres, une menace pour l'ensemble de la population.

6.2. En outre, en raison de la très longue période de latence et du manque partiel d'informations au sein du personnel médical, il est fréquent que les prestataires de soins de santé ne fournissent pas une aide ni des informations appropriées aux victimes en temps opportun.

6.3. Assurer l'élimination en toute sécurité est un volet important de tout plan d'élimination. Si cet aspect est négligé, une exposition accidentelle à l'amiante se produira fatalement. Par exemple, en Suisse, c'est dans le secteur du recyclage qu'on a mesuré le plus fort taux d'exposition à l'amiante.

6.4. Pour protéger les citoyens et les travailleurs, une condition préalable est de disposer d'une surveillance des marchés qui fonctionne pour empêcher l'importation de matériaux contenant de l'amiante sur les marchés européens.

6.5. Pour ce qui est du caractère légal de toutes les formes d'amiante, l'Union européenne agit en s'appuyant sur des bases juridiques communes solides. La directive 1999/77/CE dispose qu'«il n'a pas encore pu être déterminé de seuil d'exposition au-dessous duquel l'amiante chrysotile n'entraîne pas de risque de cancer» et qu'«un moyen efficace de protection de la santé est d'interdire l'utilisation des fibres d'amiante chrysotile et des produits qui en contiennent».

6.6. Les maladies liées à l'amiante peuvent entraîner, et de fait entraînent souvent, une mort particulièrement lente et douloureuse. Un rapport d'Eurogip⁽¹⁶⁾ et un autre consacré à un projet conjoint de la FETBB (Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois), de la CES (Confédération européenne des syndicats) et de l'IBAS (Secrétariat international Ban Asbestos) ont mis en évidence la situation actuelle en matière de reconnaissance et d'indemnisation pour les maladies liées à l'amiante, au regard de la réglementation des États membres d'Europe centrale et orientale⁽¹⁷⁾. Si les principales maladies liées à l'amiante sont, en principe, reconnues dans la plupart des États membres, il arrive trop souvent que des victimes luttent encore pour la reconnaissance de leur situation, sans succès.

Les rapports susmentionnés révèlent par ailleurs que les dispositions et procédures nationales en matière de reconnaissance et d'indemnisation sont très disparates. Bien souvent, l'aide et les orientations dont les victimes ont besoin n'existent pas.

Bruxelles, le 18 février 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽¹⁶⁾ <http://www.eurogip.fr/en/publications-d-eurogip/130-asbestos-related-occupational-diseases-in-europe-recognition-statistics-specific-systems>

⁽¹⁷⁾ <http://www.efbww.org/default.asp?Issue=Asbestos+diseases&Language=EN>

Avis du Comité économique et social européen sur les avancées de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 et les moyens de réaliser ses objectifs d'ici 2020

(avis exploratoire demandé par la présidence lettone)

(2015/C 251/04)

Rapporteur général: M. BARÁTH

Dans un courrier daté du 25 septembre 2014, M. Rihards KOZLOVSKIS, ministre des affaires étrangères par intérim et ministre de l'intérieur de la République de Lettonie, a prié le Comité économique et social européen (CESE) d'élaborer un avis exploratoire sur

«Les avancées de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 et les moyens de réaliser ses objectifs d'ici 2020».

Le 14 octobre 2014, le Bureau du Comité a chargé le comité de pilotage Europe 2020 de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le CESE a décidé au cours de sa 505^e session plénière des 18 et 19 février 2015 (séance du 19 février 2015) de nommer M. BARÁTH rapporteur général, et a adopté le présent avis par 184 voix pour, 5 voix contre et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE partage le point de vue de la présidence lettone et reconnaît que la révision de la stratégie Europe 2020 s'avère cruciale pour relancer la compétitivité de l'Europe. Le CESE confirme l'existence d'un lien direct entre l'amélioration de la compétitivité européenne et l'initiative phare «Une stratégie numérique pour l'Europe»⁽¹⁾ et reconnaît ses conséquences considérables pour l'industrie, le marché du travail et la société en général, qui ont été sous-estimées par le Conseil et la Commission européenne. Cette situation requiert une vision d'ensemble à moyen et à long terme, et un plus grand sentiment d'appropriation.

1.2. Les mesures proposées dans le présent avis du CESE devraient contribuer à ce que, progressivement, sur une période de plusieurs années, la stratégie Europe 2020 (puis Europe 2030) devienne le concept central des stratégies économiques, sociales et territoriales à long terme de l'Union européenne, en tenant compte de la diversité des situations que connaissent les États membres.

1.3. La crise financière a eu une incidence majeure sur la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020; elle a imposé des limites et des contraintes sur le plan de l'efficacité, de la pertinence et de la légitimité de ses objectifs et de son modèle de gouvernance. D'une manière générale, l'Union européenne est désormais beaucoup plus éloignée des objectifs de la stratégie Europe 2020 qu'elle ne l'était en 2010. La stratégie a souffert de la crise.

1.4. L'enquête de la Commission sur la révision à mi-parcours de la stratégie Europe 2020 et l'avis du CESE détaillent la situation actuelle⁽²⁾. L'avis avance un certain nombre d'éléments intéressants à prendre en compte dans le cadre des modifications tournées vers l'avenir qui seront proposées en vue de la révision de la stratégie. À plusieurs reprises, le CESE insiste sur le fait que l'Europe n'a pas besoin d'une stratégie totalement neuve, mais d'une stratégie beaucoup plus efficace.

1.5. La nouvelle Commission entrée en fonction à l'automne 2014 a publié son programme de travail intitulé «Un nouvel élan pour l'Europe»⁽³⁾.

Le CESE approuve les trois piliers du programme de travail:

- a) donner un nouvel élan à la relance de l'économie européenne et à la création d'emplois;
- b) encourager la compétitivité à long terme dans des secteurs stratégiques;

⁽¹⁾ Pour «Une stratégie numérique pour l'Europe», voir le site internet de la Commission européenne: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/>
⁽²⁾ Avis du CESE sur le bilan de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive (JO C 12 du 15.1.2015, p. 105).

⁽³⁾ Pour le programme de travail intitulé «Un nouvel élan pour l'Europe», voir le site internet de la Commission européenne http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_fr.pdf

- c) renforcer le capital humain et les infrastructures physiques de l'Europe tout en mettant l'accent sur les interconnexions européennes.

1.6. Le nouveau programme de travail porte sur la mise en œuvre des dix orientations politiques qui constituent les priorités de Jean-Claude JUNCKER, président de la Commission européenne. Leur importance est d'autant plus grande que plusieurs d'entre elles soutiennent directement la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020:

- a) un Plan d'investissement pour l'Europe ⁽⁴⁾ et la mise en place d'un nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques assumant des risques;
- b) un train de mesures ambitieux sur le marché unique numérique; et
- c) les premières étapes sur la voie d'une Union de l'énergie.

1.6.1. Il faut une vision globale ainsi qu'une stratégie pour sa mise en œuvre, les deux faisant l'objet d'informations largement diffusées. Le CESE est d'avis que des liens beaucoup plus étroits doivent être instaurés entre la stratégie Europe 2020 et le plan d'investissement.

1.6.2. Le CESE examine actuellement dans le cadre d'un avis ⁽⁵⁾ la question de savoir dans quelle mesure le plan d'investissement devrait remédier aux principales lacunes de la stratégie Europe 2020 et les nouveaux instruments financiers devraient augmenter les chances d'en atteindre les objectifs.

1.6.3. Le CESE est favorable à ce que le train de mesures sur le marché unique numérique ⁽⁶⁾ soit amélioré de manière à franchir une étape décisive vers la mise en œuvre de l'initiative phare de la stratégie Europe 2020 relative au numérique. La garantie de l'avenir numérique de l'Union européenne est l'un des principaux piliers permettant de soutenir la compétitivité de l'économie européenne et de contribuer au développement durable d'une société européenne respectueuse de l'environnement. Le CESE demande des mesures pour faire en sorte que l'expansion du marché des applications numériques utilisées par les citoyens européens ait également des retombées positives sur le monde du travail.

Le CESE réitère son soutien à l'attribution de fonds destinés à couvrir le financement insuffisant, qui a été décidé par le Conseil européen concernant l'expansion des réseaux à large bande et numériques dans le cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2014-2020 ⁽⁷⁾.

1.6.4. Le CESE réaffirme sa position selon laquelle il convient de soutenir une politique énergétique commune de l'Union européenne visant à promouvoir des principes tels que l'ajustement et la réduction des différences entre les prix de l'énergie, l'amélioration des conditions du commerce intérieur de l'énergie, la diminution de la dépendance énergétique par rapport aux États tiers et le développement des énergies renouvelables.

2. Analyse des principaux effets des futures mesures visant à améliorer la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020

2.1. L'examen annuel de la croissance ⁽⁸⁾, publié à la fin de l'année 2014, prend formellement en compte le nouveau plan de développement qui est indispensable pour l'avenir de l'Union européenne. Les principaux objectifs du Semestre européen, des programmes nationaux de réforme et de la stratégie Europe 2020 devraient enfin être harmonisés grâce à une vision à long terme:

2.1.1. un élan coordonné en faveur de l'investissement, fondé sur le plan d'investissement pour l'Europe:

- a) l'objectif est de dégager au moins 315 milliards EUR de financements supplémentaires au niveau de l'Union européenne pour investir dans les infrastructures, où des progrès devraient offrir d'importants avantages économiques et sociaux;
- b) faire en sorte que l'économie réelle profite des financements;

⁽⁴⁾ Pour le «Plan d'investissement pour l'Europe», voir le site internet de la Commission européenne http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_fr.htm

⁽⁵⁾ Avis du CESE sur «Un plan d'investissement pour l'Europe», ECO/374 (non encore paru au Journal officiel).

⁽⁶⁾ Pour le «train de mesures sur le marché unique numérique», voir le site internet de la Commission européenne <http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market>

⁽⁷⁾ Pendant les négociations du CFP, le volet relatif à la large bande du mécanisme d'interconnexion en Europe a vu sa dotation réduite de 8,2 milliards EUR à 1 milliard seulement.

⁽⁸⁾ Pour l'examen annuel de la croissance 2015», voir le site internet de la Commission européenne http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/annual-growth-surveys/index_fr.htm

c) améliorer l'environnement d'investissement; et

d) renforcer un système de cofinancement innovant;

2.1.2. un engagement renouvelé en faveur des réformes structurelles;

2.1.3. des mesures en faveur de la responsabilité budgétaire;

2.1.4. le meilleur recours possible à la flexibilité dans les règles existantes, et

2.1.5. il est crucial de rationaliser le système de gouvernance afin de le rendre plus efficace et d'accroître l'appropriation commune par les États membres et l'Union européenne.

3. L'ajustement des programmes opérationnels élaborés sur la base des accords de partenariat conclus entre la Commission et les États membres est sur le point d'aboutir. Considérant que le programme «Nouvel élan» aura inévitablement des répercussions, tant du point de vue des objectifs que des instruments, sur les différents programmes nationaux, il y a lieu de renforcer la coordination européenne mise en place jusqu'à présent.

3.1. La pertinence, l'efficacité et l'efficience qui caractérisent l'utilisation des Fonds structurels et de cohésion influencent fortement les cadres d'application des nouveaux instruments financiers et juridiques. Le CESE propose de dresser un aperçu d'ensemble des investissements consacrés aux infrastructures et des programmes de développement économique soutenus par les Fonds, et de les mettre en cohérence avec le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI)⁽⁹⁾.

3.2. Pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020, il faut impérativement réaliser ceux du plan d'investissement, du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI), accroître l'effet de levier des fonds européens pour la période 2014-2020 et doubler la valeur des instruments financiers innovants.

3.3. Le CESE, le Comité des régions et les députés européens ont présenté un certain nombre d'options permettant de faire certaines concessions pour une période transitoire, afin d'accroître les ressources dans le but de relancer les investissements de l'Union européenne. Il convient de réfléchir à la manière dont on pourrait soustraire du calcul du déficit le cofinancement par les États membres des Fonds structurels utilisés pour les investissements sociaux à long terme (surtout dans le domaine de l'éducation), sans pour autant modifier la réglementation, conformément à l'approche adoptée par la Commission. Le CESE soutient les discussions en cours au sein de la Commission européenne concernant l'application de la «règle d'or» en matière de financement, voulant que dans le cadre de la réglementation régissant le volet budgétaire de l'UEM, les investissements d'avenir consentis par les pouvoirs publics soient retirés du calcul du déficit public net⁽¹⁰⁾.

3.4. Sur le plan financier, il est important de trouver une approche globale pour les différents types de dépenses, telles que le système de cofinancement pour le réseau transeuropéen⁽¹¹⁾ et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe⁽¹²⁾, ou encore les investissements nationaux cofinancés par l'EFSI. Ce point doit être clarifié par la Commission.

3.5. Parmi les différents objectifs de la stratégie Europe 2020, outre l'amélioration de la compétitivité à long terme, il importe que les Fonds structurels privilégient davantage la mise en œuvre des programmes environnementaux ou liés à l'humain, ce qui permettrait également de promouvoir le développement durable de facteurs allant «au-delà du PIB»⁽¹³⁾. Grâce aux possibilités de financement supplémentaires, l'accent mis davantage sur un système de développement axé sur la production et sur les secteurs qui soutiennent la société, les familles et les valeurs individuelles, tels que l'éducation et les soins de santé, devrait être étendu.

4. Le CESE est fermement convaincu qu'une stratégie Europe 2020 révisée et renforcée pourrait jouer un rôle central dans la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance économique européenne axée sur un renforcement de la compétitivité et le développement.

⁽⁹⁾ Pour le «Fonds européen pour les investissements stratégiques», voir le site internet de la Commission européenne http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_fr.htm

⁽¹⁰⁾ Avis du CESE sur les investissements à impact social (JO C 226 du 16.7.2014, p. 21).

⁽¹¹⁾ Pour le «réseau transeuropéen», voir le site internet de la Commission européenne http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/site/index_en.htm

⁽¹²⁾ Pour le «Mécanismes d'interconnexion en Europe», voir le site internet de la Commission européenne <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connecting-europe-facility>

⁽¹³⁾ Avis du CESE sur le PIB et au-delà — L'implication de la société civile dans le processus de sélection d'indicateurs complémentaires (JO C 181 du 21.6.2012, p. 14).

4.1. En raison des priorités changeantes et en vue d'assurer une mise en œuvre réussie de la stratégie Europe 2020, il serait opportun de disposer d'un «guichet unique» capable de veiller à une coordination et à une rationalisation effectives des tâches et des procédures, ce qui inclut les agences de l'Union européenne.

4.2. Il y a lieu d'envisager la création d'un guichet unique pour gérer et contrôler la coopération et la coordination interagences entre l'économie réelle et les échelons tant paneuropéen que national/régional, ou de transformer à cet effet une instance existante. Cette approche pourrait éviter des chevauchements et créer de meilleures synergies.

5. Des actions pour renforcer la gouvernance économique européenne

5.1. Compte tenu de la grande faiblesse des liens entre les objectifs à long et à court terme en matière de gouvernance de la stratégie Europe 2020, les mesures suivantes s'imposent, au minimum:

5.1.1. L'examen annuel de la croissance devrait faire référence aux progrès enregistrés concernant la stratégie Europe 2020;

- a) le Semestre européen devrait se concentrer beaucoup plus sur l'amélioration de la compétitivité et sur les dettes publique et extérieure, et tout particulièrement sur la mise en œuvre;
- b) les dépenses au titre du Fonds de cohésion de l'Union européenne devraient être fondées sur les programmes nationaux de réforme, conformément au Semestre;
- c) l'intégration budgétaire devrait être renforcée et la lutte contre la fraude fiscale intensifiée; et
- d) le suivi devrait se fonder sur des indicateurs et des critères de référence clairs, et notamment sur des mesures allant «au-delà du PIB».

5.1.2. Les situations très différentes que connaissent les États membres requièrent de la flexibilité lors de l'évaluation ainsi que la définition d'objectifs clairs et d'outils ciblés dans les recommandations spécifiques par pays, tels que:

- a) des réformes structurelles dans le secteur public, permettant à ce secteur de demeurer l'un des principaux garants d'une bonne qualité de vie;
- b) l'amélioration du climat des affaires pour attirer des capitaux;
- c) la promotion de l'investissement dans les infrastructures;
- d) l'amélioration de l'accès des PME au crédit;
- e) la mise en place des conditions nécessaires pour faciliter la transition énergétique;
- f) des secteurs de l'éducation renforcés;
- g) un taux d'activité plus élevé et un taux de chômage plus faible, supervisés au niveau de l'Union européenne⁽¹⁴⁾;
- h) la réduction des écarts sociaux entre et dans les États membres, en accordant une attention particulière à la situation des minorités;
- i) la lutte contre la pauvreté et l'augmentation du PIB; et
- j) le renforcement de la cohésion sociale et la réduction des inégalités grâce à la solidarité, au dialogue social et à la négociation collective.

6. Affiner le concept de «croissance»

- a) Grâce à une mise en œuvre conjointe avec celui de «compétitivité durable»;
- b) en adoptant des politiques en faveur d'une nouvelle protection du bien-être et de l'environnement⁽¹⁵⁾; et
- c) au moyen d'un nouvel indicateur européen des tendances du marché du travail en matière de création d'emplois véritablement nouveaux au niveau de l'Union européenne.

⁽¹⁴⁾ Avis du CESE sur «Vers une reprise génératrice d'emplois» (JO C 11 du 15.1.2013, p. 65).

⁽¹⁵⁾ Voir le traité de Lisbonne, articles 191 à 192.

7. La stratégie numérique pour l'Europe

7.1. Le CESE partage la position de la Commission européenne: les technologies numériques introduisent de nouveaux modes de production des biens et des services, tout en remodelant la manière dont nous vivons, travaillons et apprenons ⁽¹⁶⁾. La contribution du CESE concernant la mise en œuvre de l'initiative phare «Une stratégie numérique pour l'Europe» ⁽¹⁷⁾ et les principaux axes du train de mesures ambitieux sur le marché unique numérique se compose des propositions suivantes:

dans le domaine économique:

- a) concevoir activement l'avenir numérique de l'Union européenne;
- b) intégrer la numérisation dans toutes les politiques et réduire la fracture numérique au niveau de l'Union européenne et des États membres;
- c) numériser l'économie et développer la recherche et l'innovation;

dans le domaine social:

- d) élargir massivement l'éducation dans le domaine numérique afin que les européens deviennent des créateurs et des producteurs de contenus numériques;
- e) répondre au besoin d'une main-d'œuvre qualifiée dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC);
- f) créer les conditions d'une économie et d'une société numériques dynamiques en renforçant l'environnement réglementaire en matière de télécommunications;
- g) réexaminer le cadre réglementaire et législatif général en vue d'établir des conditions stables pour les entreprises et les jeunes pousses;
- h) reconnaître le secteur numérique comme un service d'intérêt économique général;

dans le domaine de l'environnement numérique:

- i) promouvoir l'inclusion numérique et un accès universel et égal à l'internet à haut débit;
- j) simplifier les règles pour les consommateurs qui effectuent des achats en ligne et numériques; renforcer leur confiance grâce à une plus grande sécurité;
- k) améliorer le commerce électronique transfrontalier;

dans le domaine de la sécurité

- l) recourir aux technologies numériques pour protéger l'environnement humain et naturel;
- m) accélérer le processus législatif fondé sur une approche éthique et sur le renforcement de la protection des consommateurs;
- n) mettre à jour les règles en matière de droits d'auteur;
- o) renforcer la sécurité informatique afin de préserver les droits et les libertés des citoyens [charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ⁽¹⁸⁾]; et
- p) protéger les enfants et les utilisateurs vulnérables contre la cybercriminalité.

7.2. Le développement des technologies numériques et la forte expansion de leurs champs d'application induisent dans la plupart des secteurs économiques un changement structurel de très grande ampleur. Les citoyens sont touchés non seulement en leur qualité de consommateurs, mais aussi et surtout sur leur lieu de travail. Outre qu'elle est un facteur d'autonomie et de flexibilité accrues, l'utilisation des technologies numériques sur le lieu de travail s'accompagne d'une obligation de rationalisation, ce qui a des coûts considérables pour les personnes concernées, allant jusqu'à la perte de leur emploi. Dans ce contexte, le CESE estime que le fait que ces questions soient largement exclues de la plupart des initiatives de la stratégie numérique pour l'Europe constitue une grave lacune, appelle à un changement de mentalité et prendra lui-même position à ce sujet dans le cadre d'un avis d'initiative ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁶⁾ Avis du CESE sur l'incidence des services aux entreprises dans l'industrie (JO C 12 du 15.1.2015, p. 23).

⁽¹⁷⁾ Avis exploratoire du CESE sur le thème «Le marché numérique en tant que moteur de croissance» (JO C 229 du 31.7.2012, p. 1).

⁽¹⁸⁾ http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf

⁽¹⁹⁾ Avis du CESE sur les effets de la numérisation sur le secteur des services et l'emploi CCMI/136 (non encore paru au Journal officiel).

8. Vers une nouvelle gouvernance économique axée sur le développement

8.1. Des mesures en faveur d'une gouvernance axée sur le développement:

- a) renforcer la gouvernance au niveau de l'Union européenne mais aussi des États membres;
- b) réaffirmer la nécessité de la stratégie Europe 2020, en la rendant plus compatible avec les politiques de l'Union européenne dans le cadre des stratégies européennes;
- c) compléter la coordination économique qui fait partie de la gouvernance européenne en renforçant ses cadres institutionnels et financiers axés sur le développement;
- d) améliorer également la coordination stratégique à long terme lors des phases de ciblage et de mise en œuvre dans le cadre de la stratégie Europe 2020;
- e) mener une évaluation territoriale approfondie de la stratégie Europe 2020 renouvelée;

Graphique: Gouvernance axée sur le développement — pour voir le graphique, veuillez consulter le lien suivant:

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.europe-2020-opinions&itemCode=34752>

- f) renforcer la chaîne de valeur par des mesures transversales et des politiques sectorielles;
- g) consolider la coopération territoriale;
- h) renforcer la gouvernance grâce à la participation de la société civile organisée; et
- i) reconnaître le rôle potentiel du CESE dans la coordination de la coopération à plusieurs niveaux entre l'économie réelle et les partenaires institutionnels et sociaux organisés.

9. Pour être de bonne qualité, la gouvernance axée sur le développement doit répondre aux critères suivants:

- a) une capacité de planification stratégique définie;
- b) une capacité exécutive pour améliorer la coordination et la coopération;
- c) un système de contrôle étendu portant tant sur la planification que sur la mise en œuvre;
- d) une base de données fiable spécifiquement adaptée aux objectifs concernés et possédant une capacité d'analyse suffisante;
- e) des ressources adéquates en matière de communication;
- f) la capacité d'adaptation nécessaire; et
- g) la transparence des activités dans le cadre de l'obligation de rendre des comptes.

Bruxelles, le 19 février 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

505^e SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 18 ET 19 FÉVRIER 2015

Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen relative à la stratégie et au plan d'action de l'Union européenne sur la gestion des risques en matière douanière: faire face aux risques, renforcer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement et faciliter le commerce

[COM(2014) 527 final]

(2015/C 251/05)

Rapporteur: M. Bernardo HERNÁNDEZ BATALER

Corapporteur: M. Jan SIMONS

Le 1^{er} octobre 2014, 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 et au Comité économique et social européen relative à la stratégie et au plan d'action de l'Union européenne sur la gestion des risques en matière douanière: faire face aux risques, renforcer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement et faciliter le commerce»

[COM(2014) 527 final].

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 février 2015.

Lors de sa 505^e session plénière des 18 et 19 février 2015 (séance du 18 février 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 141 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE accueille favorablement la communication de la Commission relative à la stratégie et au plan d'action sur la gestion des risques en matière douanière. Pour la bonne mise en œuvre de la stratégie, les autorités douanières devraient coopérer entre elles, mais aussi avec les autorités gouvernementales (par exemple les services de santé et de consommation ainsi que les services de sécurité, via la coopération judiciaire).

Pour le CESE, l'important est d'assurer la mise en œuvre effective des règles douanières de l'Union européenne et le bon fonctionnement des mécanismes de coopération prévus par la législation de l'Union.

1.2. En vue d'une gestion globale des risques par les douanes, il est également nécessaire d'harmoniser la mise en œuvre d'autres politiques et d'en assurer la compatibilité. Dans la mesure où les États possèdent déjà des données officielles sur ces éléments, il convient qu'ils mettent en commun et échangent ces informations, notamment en assurant l'interopérabilité des données officielles relatives à des dangers majeurs.

1.3. Pour adopter ses règles propres et compléter son dispositif, l'Union européenne devrait se fonder sur les règles du recueil sur la gestion des risques en matière douanière et les autres normes de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), afin que ses règles douanières soient en cohérence avec la majorité de celles qui sont en vigueur dans ce domaine.

1.4. Conformément au troisième objectif du plan d'action, il faudra définir clairement les modalités des futurs contrôles (qui les effectuera, quand et où), en cohérence avec la cartographie des risques et de leur gradation, qui devrait normalement être adoptée par la Commission en tant que mesure d'exécution. À cet égard, nous estimons que cette action, de par son importance, doit être la mesure prioritaire à mettre en œuvre.

1.5. Étant donné qu'il est prioritaire de garantir une application uniforme des règles douanières de l'Union européenne, le cinquième objectif du plan d'action revêt lui aussi une grande importance, toute la stratégie étant axée sur la promotion de la coopération entre les autorités nationales concernant tous les modes d'exécution et de détection mis en œuvre et l'échange d'informations entre les administrations des États membres et de l'Union européenne.

1.6. Le Comité entend souligner qu'il convient que l'Union européenne prenne en considération, en établissant sa stratégie, les caractéristiques particulières de la pratique douanière dans les divers États membres, telles que la dimension des flux commerciaux respectifs, les volumes et les pratiques. Pour autant, ces systèmes doivent être compatibles et respecter les principes et la législation de l'Union.

1.7. Le CESE approuve l'accent mis dans la communication sur la coopération entre la Commission et les États membres, mais souhaite également souligner l'importance et le rôle que peuvent avoir les autres acteurs de la société participant à la stratégie.

1.8. Même si la communication le suggère, sans l'exprimer directement, le Comité préconise qu'une plus grande visibilité soit conférée aux projets pilotes sur le terrain, ce qui favoriserait un rôle plus important des acteurs concernés et, partant, des investissements privés complémentaires propres à appuyer la stratégie proposée par la communication en donnant un élan à l'innovation.

2. Introduction

2.1. La gestion des risques est un principe de base des méthodes modernes de contrôle douanier. Les administrations douanières mettent en place des mécanismes d'analyse et de révision afin de garantir l'efficacité des procédures de contrôle sur l'ensemble du territoire qui dépend de leur autorité. Pour répondre aux nouveaux besoins, il est nécessaire que les procédures soient constamment révisées, et ajustées le cas échéant.

2.2. À travers la gestion des risques, les administrations douanières entendent parvenir à un équilibre raisonnable et juste entre, d'une part, la lutte contre la fraude et, d'autre part, la nécessité d'entraver le moins possible les mouvements licites de marchandises et de personnes, tout en maintenant les coûts les plus bas possible.

2.3. Étant donné l'impossibilité matérielle de contrôler dans certains cas une part significative des marchandises, le programme SAFE pose les bases du dispositif des «opérateurs économiques agréés» (OEA), qui consiste à accréditer, au moyen d'un audit ex ante, les entreprises en tant que partenaires de confiance en matière douanière. Pour ce faire, il est nécessaire que les autorités comprennent parfaitement la nature de l'activité de l'opérateur concerné, qu'elles aient une image claire de ses processus d'entreprise et de l'environnement économique dans lequel il opère et qu'elles aient en permanence accès à ses registres comptables. Dans l'Union européenne, c'est le règlement (CE) n° 648/2005 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁾ qui définit, à son article 5 bis, le statut d'«opérateur économique agréé» et les modalités d'octroi de ce dernier. Les opérateurs économiques considèrent qu'obtenir ce statut est nécessaire pour fonctionner correctement sur le marché.

2.4. Dans l'Union européenne, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que l'«union douanière» est une compétence exclusive, au même titre que les formalités et droits à l'importation et à l'exportation. Cette politique relève du droit supranational, au niveau du droit originaire, comme il apparaît dans le titre relatif à la libre circulation des marchandises, soit les articles 28 et suivants du TFUE, jusqu'à l'article 37. Aujourd'hui, toutefois, les autorités douanières assument également d'autres missions, de plus en plus nombreuses. Il existe de fait trois piliers: la fiscalité, la sécurité et la surveillance des règles non tarifaires. Ainsi, une partie de ces activités est par exemple régie par l'article 87 du TFUE sur la coopération policière, qui n'est pas une compétence exclusive de l'Union européenne.

2.5. La Commission, dans une communication de janvier 2013 ⁽²⁾, propose la mise en place d'une approche commune de la gestion intégrée des risques qui permettrait, aux points d'entrée de marchandises dans l'union douanière, ou à leurs points de sortie, de répondre aux objectifs suivants:

- une meilleure allocation des ressources humaines et financières, au besoin en les concentrant,
- une application intégrale et uniforme des réglementations douanières de l'Union européenne,
- un système intégré de coopération entre les autorités, les opérateurs et les transporteurs, et
- une simplification des pratiques et une réduction des délais et des coûts des transactions.

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 648/2005 du Parlement européen et du Conseil (JO L 117 du 4.5.2005, p. 13) et autres textes législatifs, comme le règlement (CEE) n° 2454/1993 de la Commission.

⁽²⁾ COM(2012) 793 final.

2.6. Le CESE s'est prononcé favorablement sur cette communication de 2013⁽³⁾, dans la mesure où il estime fondamental d'adopter une approche commune concernant la gestion des risques en matière douanière et la sécurité de la chaîne d'approvisionnement, afin de garantir une application uniforme et non discriminatoire des réglementations européennes, par l'ensemble des autorités concernées, sur tout le territoire de l'union douanière.

2.7. Le 18 juin 2013, le Conseil a adopté des conclusions sur le renforcement de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement et la gestion des risques en matière douanière, en invitant la Commission à présenter une stratégie cohérente. L'Union européenne partage les objectifs stratégiques communs en matière de protection de la sécurité et de l'intégrité de la chaîne d'approvisionnement, de sécurité des citoyens, de sauvegarde des intérêts économiques et financiers de l'Union européenne et de ses États membres, ainsi que ceux visant à faciliter et à accélérer le commerce légitime dans le but de promouvoir la compétitivité.

2.8. Le code des douanes actuellement en vigueur, tel que refondu par le règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil⁽⁴⁾, ne se contente pas d'incorporer la gestion des risques en tant que fonction spécifique des douanes, mais place aussi la fonction de «surveillance» à la base du système de réglementation du tarif douanier commun. L'incorporation de la gestion des risques dans le code des douanes renforce la coopération et l'échange d'informations entre les autorités nationales, douanières ou non, et la Commission, en conférant même parfois à cette dernière des pouvoirs d'exécution en la matière.

3. La communication de la Commission

3.1. La Commission présente une nouvelle stratégie en vue d'améliorer la gestion des risques en matière douanière dans l'Union européenne; cette stratégie, assortie d'un plan d'action détaillé, permettra de gérer plus efficacement le volume croissant d'échanges commerciaux, au sein d'une chaîne d'approvisionnement internationale toujours plus complexe.

3.1.1. Le plan d'action détaille une série de mesures pour chacun des objectifs. Il s'agit d'actions destinées à combler les lacunes rencontrées, afin de renforcer progressivement les capacités douanières de l'Union européenne et d'asseoir une coopération plus systématique avec les autres organismes, agents économiques et partenaires commerciaux internationaux, incluant, dans certaines circonstances, la promotion et le développement de normes et de standards internationaux.

3.1.2. La Commission entend assurer la complémentarité et la cohérence de cette stratégie avec d'autres initiatives de l'Union, tant dans le domaine douanier que dans d'autres domaines politiques, par exemple les initiatives en matière de sécurité, de transports ou de protection des droits de propriété intellectuelle.

3.2. Les services des douanes pratiquent la gestion des risques pour mettre en œuvre des contrôles efficaces et efficaces, éviter toute perturbation injustifiée du commerce légitime et déployer efficacement les ressources, en organisant ces dernières et en ciblant en priorité les secteurs exposés aux risques les plus élevés et les plus sérieux.

3.3. Cette stratégie porte sur la gestion des risques et le contrôle des marchandises qui entrent dans l'Union, qui en sortent ou qui sont en transit sur son territoire, en tenant dûment compte de leurs caractéristiques propres, de l'ampleur du risque et des coûts. Ces opérations requièrent une capacité d'identification, d'évaluation et d'analyse de tout l'éventail des menaces et des risques associés aux marchandises et à leurs mouvements.

3.3.1. Les principes sous-jacents à la gestion des risques en matière douanière pour la chaîne d'approvisionnement dans l'Union sont, d'après la communication, les suivants:

- évaluer au préalable, contrôler si nécessaire,
- coopération entre différents organismes,
- approche coordonnée et à plusieurs niveaux,
- utilisation efficace des ressources.

3.3.2. Pour améliorer l'efficacité et l'efficience du cadre de gestion des risques à l'échelle de l'Union européenne, la Commission et les États membres doivent coopérer pour promouvoir une gestion des risques en matière douanière à plusieurs niveaux dans l'Union européenne, afin d'adopter les mesures nécessaires suivantes:

- améliorer la qualité des données et les modalités d'archivage,

⁽³⁾ JO C 327 du 12.11.2013, p. 15.

⁽⁴⁾ Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union (JO L 269 du 10.10.2013, p. 1).

- veiller à la disponibilité des données sur la chaîne d'approvisionnement et au partage des informations relatives aux risques entre les autorités douanières,
- mettre en œuvre, si nécessaire, des mesures de contrôle et d'atténuation des risques,
- renforcer les capacités,
- promouvoir la coopération entre services et le partage d'informations entre les autorités douanières et autres au niveau des États membres et au niveau de l'Union européenne,
- renforcer la coopération avec les opérateurs,
- exploiter le potentiel de la coopération douanière internationale.

3.3.3. La communication spécifie les moyens à employer pour atteindre les objectifs de la stratégie et les indique de manière individualisée, afin que la coopération entre la Commission et les États membres puisse déboucher sur l'adoption des mesures nécessaires.

4. Observations générales

4.1. Le CESE appuie et soutient la communication de la Commission, dans la mesure où il juge essentiel d'adopter une approche plus collective de la gestion des risques en matière douanière et de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement, afin de garantir la sécurité juridique et une application uniforme des réglementations douanières européennes, qui facilitera la libre circulation des marchandises.

4.1.1. Il est proposé de renforcer et d'appliquer certains instruments douaniers déjà fermement établis parmi les autorités nationales, la Commission et les opérateurs économiques, en les dotant d'une fonction, la gestion des risques, venant s'ajouter aux fonctions existantes, à savoir l'application du tarif douanier, les mesures commerciales et les statistiques.

4.2. Le plan d'action de la Commission comprend des objectifs et des moyens pour les réaliser, la finalité étant de renforcer les capacités douanières de l'Union et de parvenir à une coopération plus systématique entre les services douaniers et d'autres acteurs, aussi bien les agents économiques que les partenaires commerciaux internationaux.

4.2.1. La stratégie de complémentarité avec les autres autorités compétentes intervenant dans les mouvements de la chaîne d'approvisionnement devrait être clairement précisée. Pour assurer une mise en place appropriée de la stratégie, une coopération plus étroite et plus efficace est nécessaire à l'échelle internationale entre les autorités douanières, mais aussi entre les services douaniers et les autres autorités publiques, notamment les autorités sanitaires et celles chargées de la consommation.

4.2.2. Bien que les «données officielles» existent déjà actuellement au niveau national dans le cadre des divers contrôles aux frontières et qu'elles soient gérées par des systèmes informatiques (contrôles de santé extérieure portant sur la santé humaine, animale et végétale, sur les produits pharmaceutiques et cosmétiques, etc.), elles ne sont ni centralisées ni partagées. Aussi un tel instrument améliorera-t-il le fonctionnement du système et facilitera-t-il le travail de la douane, puisqu'il permet de voir à quel niveau de la chaîne d'approvisionnement se situent les risques pour les marchandises.

4.2.3. Étant donné la dimension transnationale des menaces, et a fortiori des solutions à y apporter, il est d'autant plus nécessaire de mettre en commun les «données officielles» qui sont actuellement produites au niveau national. À cette fin, il est proposé que les critères établis au niveau de l'Union s'inspirent des normes internationales communes et les complètent aux fins de leur application dans l'Union. C'est pourquoi le CESE insiste sur la nécessité d'assurer l'interopérabilité des données, afin de garantir une exécution et une mise en œuvre efficaces des actions prévues par la stratégie, la dimension transnationale ne faisant qu'accroître la nécessité de mettre en commun les «données officielles» qui existent déjà au niveau national.

4.2.4. En principe, pour renforcer la coopération administrative en ce qui concerne l'utilisation d'un système de détection des risques, le CESE préconise que le système utilisé soit notamment fondé sur les éléments suivants:

- les mesures, critères et normes de risques et les modifications qui y sont apportées, afin d'identifier avec précision les produits auxquels des risques sont associés, devraient relever du système commun de gestion des risques en matière douanière (SCGR) établi par le règlement (UE) n° 952/2013, en tenant compte des systèmes d'alerte précoce et de la législation sur la protection des données,

- les liens avec les autres systèmes pertinents, tels que ceux développés au titre du règlement (CE) n° 515/1997 du Conseil ⁽⁵⁾, sont encouragés,
- l'utilisation des principes de base du système d'information du marché intérieur (IMI), sachant que ce système comprend des instruments ayant déjà été évalués, et leur adaptation aux besoins des douanes,
- les mesures, critères et normes de gradation des risques en ce qui concerne les produits, les matériaux, les itinéraires, l'origine ou d'autres facteurs d'identification du risque, définis à l'aide du TARIC, afin de mettre en évidence, dans la mesure du possible et lorsque c'est faisable, les risques les plus graves.

En outre, le CESE réaffirme la nécessité que les autorités procèdent à un échange d'informations.

4.2.5. S'agissant de la complémentarité de la coopération prévue par la stratégie, il conviendra de prendre également en compte les actions politiques pertinentes en matière de sécurité des produits, de sécurité animale, de sécurité des aliments et des aliments pour animaux, de protection de l'environnement, ainsi que les initiatives ayant trait au domaine des droits de propriété intellectuelle (DPI). Le CESE attache beaucoup d'importance à l'échange d'informations concernant des problèmes représentant des menaces sérieuses pour la santé publique et l'environnement, ainsi que pour la sécurité et la protection des citoyens.

4.3. Concernant le recueil sur la gestion des risques en matière douanière et les autres normes de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), il conviendrait que les critères établis au niveau de l'Union s'inspirent de ces normes communes et les complètent dans l'optique de leur application dans l'Union européenne.

4.4. Il est positif que les programmes concernant les OEA associent cette fonction à la gestion des risques, compte tenu du vaste processus d'évaluation auquel l'opérateur et son environnement sont soumis lors de la procédure d'octroi du certificat, ce qui est cohérent avec la simplification des procédures douanières que cette certification entraîne.

4.5. Dans la mise en œuvre des mesures de contrôle et d'atténuation des risques, lorsque celles-ci sont nécessaires, il conviendrait de prendre en compte la méthodologie proposée dans le recueil élaboré par l'Organisation mondiale des douanes.

4.6. Dans le cadre du tableau d'étalonnage des risques que doit adopter la Commission, après avoir dûment consulté, en toute transparence, les experts des États membres et avoir entendu les opérateurs économiques, sur la base des articles 50, paragraphe 1, et 284 du code, le troisième objectif du plan d'action devrait être davantage précisé, afin de clarifier précisément qui doit procéder à l'évaluation préalable lorsqu'elle est nécessaire, quand, à quel moment, et quel est son objet. En réalité, il devrait s'agir là de la première action à mener à terme, afin que l'exécution des autres plans d'action et l'évaluation des risques s'opèrent dans un contexte plus clair et qu'elles jouissent d'une sécurité juridique accrue.

4.7. Le cinquième objectif du plan d'action est lui aussi tout à fait essentiel, étant donné que la stratégie a pour axe fondamental la promotion de la coopération et la mise en commun d'informations entre les autorités nationales et celles de l'Union, aspect auquel le CESE a toujours attaché une très grande importance. Par souci de brièveté, le CESE rappelle les recommandations qu'il a formulées à ce sujet aux points 1.9 et 1.10 ainsi qu'au point 4, «La gestion des risques de la chaîne d'approvisionnement», de son avis de 2013, s'agissant d'une coopération plus structurée et systématique entre les douanes et les autres autorités opérant au sein du marché intérieur, ainsi que de la mise en œuvre cohérente et coordonnée des mesures du plan d'action.

4.8. Le CESE rappelle que cette stratégie de gestion des risques ne doit pas empêcher les États membres d'appliquer la législation douanière, de sorte qu'ils puissent continuer de prendre en compte le volume des flux commerciaux concernés, tout en préservant la cohérence de la législation de l'Union.

4.9. À cet égard, le CESE soutient qu'il est possible pour les États membres de maintenir un niveau élevé de protection et de renforcer dans le même temps les mesures visant à faciliter les échanges, en réduisant les charges administratives grâce à la promotion des formalités sans support papier, en simplifiant les procédures et l'application du statut d'opérateur agréé.

4.10. Il conviendra de favoriser une coopération étroite avec d'autres ministères et organes nationaux d'exécution compétents dans ce domaine, notamment pour limiter dans toute la mesure du possible les charges — y compris les charges administratives — pesant sur les opérateurs commerciaux. À cet égard, le Comité recommande de prendre en considération les principes de base de l'IMI. Si, en fin de compte, l'option choisie est l'harmonisation, la coopération douanière ou une combinaison des deux approches, les propositions devront être fondées sur les «meilleures pratiques» et non sur un niveau moyen européen.

⁽⁵⁾ JO L 82 du 22.3.1997, p. 1.

4.11. Le Comité demande que, dans la formulation et l'élaboration de la stratégie, il soit tenu compte des prochaines modifications du règlement (CE) n° 515/97 relatif à l'assistance mutuelle en matière douanière [proposition COM (2013) 796], étant donné la très grande proximité existant entre les questions traitées.

4.12. Le CESE insiste sur la nécessité de donner une plus grande visibilité aux projets pilotes, en promouvant leur mise en œuvre, afin d'encourager les acteurs concernés à jouer un rôle plus important. Cela pourrait favoriser les investissements privés, qui continueraient ainsi de faire progresser la stratégie visée dans la communication, en stimulant l'innovation.

5. Observations spécifiques

5.1. Parmi les activités que la Commission envisage en matière de contribution à l'élaboration de normes et standards internationaux, telles qu'évoquées au point 3.1.1, il devrait être possible de promouvoir une réglementation en vue de la mise en place d'un cachet douanier permettant des contrôles à l'aide de systèmes automatiques, afin de l'intégrer dans le cadre de normes de l'Organisation mondiale des douanes visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial (SAFE).

5.2. La stratégie ne mentionne ni le risque de fraude concernant l'information ni la possibilité de «profiter» d'une bonne réputation (ce qu'il est convenu d'appeler l'«*identity tag*»). Pour empêcher l'importation de produits contrefaits et dangereux, la gestion des risques doit permettre aux autorités douanières de détecter les fraudes en matière d'information et l'utilisation abusive d'une bonne réputation.

5.2.1. Même si la Commission évoque déjà ce point dans le sixième objectif, le Comité préconise instamment d'autoriser plus clairement les projets pilotes destinés à introduire des innovations dans les systèmes de contrôle — bien évidemment, avec une série de conditions — et, lorsque des résultats positifs sont obtenus, d'autoriser également leur mise en œuvre subséquente.

5.3. Selon la Commission européenne, la nouvelle stratégie contribuera à une meilleure gestion du volume croissant d'échanges commerciaux au sein d'une chaîne d'approvisionnement internationale toujours plus complexe (point 3.1), et devrait donc entraîner une efficacité accrue de la gestion, ce qui permettra d'améliorer la chaîne d'approvisionnement.

5.4. Le CESE déplore que dans la stratégie présentée, la Commission envisage uniquement la coopération entre les États membres et la Commission, en ne tenant aucunement compte des recommandations formulées dans de précédents avis quant à la nécessité de prévoir une coopération avec les opérateurs économiques.

Bruxelles, le 18 février 2015.

Le président
du Comité économique et sociale européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux exigences concernant les limites d'émissions et la réception par type pour les moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers

[COM(2014) 581 final — 2014/0268 (COD)]

(2015/C 251/06)

Rapporteur unique: M. Brendan BURNS

Le 12 novembre 2014 et le 19 février 2015, 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 (CESE) sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux exigences concernant les limites d'émissions et la réception par type pour les moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers»

[COM(2014) 581 final — 2014/0268 (COD)].

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 février 2015.

Lors de sa 505^e session plénière des 18 et 19 février 2015 (séance du 18 février 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 164 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Recommandations

1.1. Étant donné que l'introduction d'équipements et de procédures d'essai relatifs aux «performances en matière d'émissions des moteurs en service» est un concept nouveau en ce qui concerne les engins mobiles non routiers (EMNR), le Comité économique et social européen recommande que des programmes pilotes détaillés soient mis en œuvre pour tous les types d'engins et de machines afin de vérifier s'il est possible d'installer les équipements nécessaires. Ces études devraient également porter sur la question de savoir si le moteur utilisé dans la machine devrait être testé sur un banc d'essai, lorsque la difficulté d'effectuer les mesures directement sur la machine s'avère trop grande.

1.2. Compte tenu des vives préoccupations de santé publique liées aux nanoparticules résultant des processus de combustion et du niveau élevé de protection qu'il est possible d'atteindre en mettant en œuvre la phase V proposée pour les moteurs des engins mobiles non routiers, et eu égard au consensus sur la proposition de la Commission exprimé par de nombreux acteurs, y compris le secteur de la fabrication de machines et de moteurs, le CESE recommande que le nouveau règlement soit adopté rapidement. Grâce à des contacts intensifs pendant la phase de rédaction avec toutes les parties prenantes (y compris l'industrie et les organisations non gouvernementales), la proposition de la Commission reconnaît les différentes technologies disponibles pour le contrôle des émissions en fonction de la taille du moteur et du cycle de combustion.

2. Principe de base du concept

2.1. Le Comité économique et social européen est convaincu qu'il est indispensable de réduire les émissions nocives de monoxyde de carbone, d'oxydes d'azote, d'hydrocarbures et de particules émanant des moteurs installés sur les tracteurs agricoles et forestiers afin de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union européenne en termes de qualité de l'air.

2.2. Le CESE estime en outre que toute proposition de législation ayant pour objectif d'être favorable à la santé humaine et à l'environnement doit s'appuyer sur des propositions solides sur les plans technique, économique et pratique.

3. Contexte

3.1. La définition des EMNR couvre une large variété d'engins et de moteurs à combustion différents. Ces moteurs sont installés tant dans des équipements portatifs que dans des engins à chenilles et à roues. Ils sont utilisés dans la construction, l'agriculture, l'industrie minière, les chemins de fer, la navigation intérieure et de nombreuses autres industries. Les limites d'émissions de ces moteurs sont actuellement établies par la directive 97/68/CE. De nouveaux niveaux d'émissions ont été introduits en 2004, lorsque la directive a été modifiée. Selon la Commission européenne, les EMNR ne correspondent plus à l'état actuel de la technologie et peuvent dès lors être adaptés aux limites d'émissions définies pour les véhicules routiers (par exemple, les bus et les camions).

3.2. Toutefois, l'adaptation de la technologie des véhicules routiers aux machines et engins non routiers exigera des efforts considérables en matière de développement et de ressources. C'est pourquoi la proposition de la Commission européenne fixe des limites Euro VI dans les cas où la technologie est déjà mûre et, dans les autres cas, suggère l'application des limites définies par l'EPA, qui sont déjà utilisées dans la législation des États-Unis, qui a accompli des progrès considérables dans ce domaine.

3.3. À la différence de la réglementation en matière d'émissions des véhicules routiers, qui établit une distinction entre petits et grands véhicules et prévoit des dispositions distinctes pour les motocycles, les véhicules utilitaires légers et les véhicules utilitaires lourds, la réglementation à l'examen est une proposition globale qui s'appliquera à un large éventail d'engins et d'équipements dotés d'un moteur dont la puissance varie de moins de 8 kW à environ 3 500 kW. Seront donc concernées toutes les cylindrées allant de moins d'un litre à plus de 100 litres.

3.4. Les conditions de fonctionnement des moteurs des EMNR diffèrent de celles des moteurs installés dans les véhicules routiers. La plupart des EMNR ne fonctionnent pas comme un camion, pour lequel un certain laps de temps s'écoule entre le moment où il est à l'arrêt et celui où il atteint sa puissance maximale. La plupart du temps, les EMNR fonctionnent immédiatement à leur puissance maximale; cette phase est suivie d'une courte phase stationnaire, puis d'une phase à puissance maximale, puis d'une phase d'arrêt et ainsi de suite. Ce sont là les conditions normales d'utilisation de la plupart des engins mobiles non routiers. Ce fonctionnement est très différent de la puissance de sortie et des régimes presque constants des véhicules routiers.

3.5. Le processus d'adaptation des EMNR doit prendre en compte les aspects suivants:

- les modifications apportées à la conception des engins pour leur permettre de résister aux situations qui prévalent normalement en dehors des routes, notamment l'exposition de longue durée à des environnements plus hostiles et à des chocs et vibrations de forte intensité si on les compare aux véhicules routiers utilisés sur des autoroutes rectilignes et planes,
- la reconfiguration de la forme et de la taille nécessaires pour s'adapter aux dimensions de la gamme d'engins non routiers et la nécessité de réduire au minimum la taille globale des systèmes de post-traitement des émissions,
- la grande variété de cycles de fonctionnement/de charge au cours desquels les systèmes de post-traitement doivent fonctionner de manière efficace, y compris en chargement transitoire rapide,
- garantir un équilibre thermique et chimique adéquat au niveau du système d'échappement pour assurer le fonctionnement efficace du système de post-traitement, y compris la régénération des systèmes de filtres à particules dans un large éventail de conditions,
- la réoptimisation du moteur et du système de post-traitement pour garantir une réponse transitoire acceptable et réduire au minimum la consommation de carburant et de réactifs.

4. Problèmes

4.1. Parmi ses recommandations, la Commission prévoit que les «performances en matière d'émissions des moteurs en service» seront surveillées et des «programmes pilotes proposés afin d'élaborer des procédures d'essais appropriées». Il est important de vérifier la faisabilité de l'installation de systèmes portables de mesure des émissions (PEMS) sur un certain nombre d'appareils que les fabricants de moteurs sélectionneront comme étant représentatifs de l'utilisation de leurs produits. L'installation permanente sur toutes les machines n'est pas envisagée dans la législation à l'examen.

4.2. L'introduction de la phase V prévue dans la proposition de la Commission européenne ne sera possible que si la législation est adoptée en temps utile. En cas de retard significatif dans le processus de décision, le temps manquera pour parachever le développement des produits et effectuer toutes les réceptions par type.

Bruxelles, le 18 février 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement des autorités européennes de surveillance (AES) et du Système européen de surveillance financière (SESF)

[COM(2014) 509 final]

et sur le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mission et l'organisation du Comité européen du risque systémique (CERS)

[COM(2014) 508 final]

(2015/C 251/07)

Rapporteur: Carmelo CEDRONE

Le 8 août 2014, 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

«Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement des autorités européennes de surveillance (AES) et du Système européen de surveillance financière (SESF)»

[COM(2014) 509 final]

et sur le

«Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mission et l'organisation du Comité européen du risque systémique (CERS)»

[COM(2014) 508 final].

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 février 2015.

Lors de sa 505^e session plénière des 18 et 19 février 2015 (séance du 18 février 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 166 voix pour, 5 voix contre et 11 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité accueille favorablement les informations communiquées par la Commission⁽¹⁾ et convient de la nécessité de prendre des mesures correctives en vue d'améliorer le fonctionnement du Système européen de surveillance financière (SESF). Il estime, par ailleurs, qu'il convient de favoriser une approche systémique à moyen et à long termes, en accélérant l'élaboration de solutions structurelles permettant de rationaliser au mieux les travaux des autorités européennes de surveillance (AES). Le Comité estime qu'il est de la plus haute importance que la nouvelle architecture de la surveillance et de la réglementation soit en mesure de garantir la stabilité du système financier et la croissance — par des normes anticycliques — et de faire obstacle à une évolution asymétrique du système bancaire parallèle.

1.2. Le Comité estime qu'il y a lieu d'accroître l'efficacité de l'action du Comité européen du risque systémique (CERS) et des AES; à cette fin, il juge nécessaire de réexaminer la fonction de réglementation des autorités européennes de surveillance ainsi que de réaliser concrètement des analyses **coûts-bénéfices portant sur les structures, la gouvernance et les processus** décisionnels adoptés par le SESF et les AES, d'affiner les instruments opérationnels à leur disposition et de rationaliser la structure générale du SESF.

1.3. Le Comité estime que ces mesures correctives devraient viser en priorité à **minimiser l'impact procyclique** de la réglementation en matière de surveillance **et les conflits entre les intérêts** de l'Union européenne et les intérêts nationaux, à **optimiser le rapport coûts-bénéfices** de l'architecture de surveillance et à **protéger les consommateurs** contre d'éventuelles pratiques déloyales des intermédiaires. Le Comité considère qu'en l'état actuel des choses, deux questions restent néanmoins ouvertes, à savoir:

- a) dans quelle mesure le nouveau mécanisme de surveillance pourrait aboutir à un excès de réglementation susceptible d'avoir une incidence négative sur la flexibilité opérationnelle et les coûts de gestion des banques;

⁽¹⁾ COM(2014) 508 final et COM(2014) 509 final du 8 septembre 2014.

b) et si, en outre, il sera à même d'éviter, ou du moins de limiter les risques d'une nouvelle crise et de rendre le système financier plus efficace, plus sûr et plus transparent tout en préservant les clients ou consommateurs.

1.4. **En ce qui concerne le CERS** et sa gouvernance, le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission de confirmer **le président de la Banque centrale européenne (BCE) à sa tête**, en prévoyant une **nouvelle fonction de directeur général** chargé des tâches opérationnelles et de liaison entre le président et le conseil général, en tenant compte également des conflits d'intérêt potentiels. S'agissant de la nécessité de revoir la composition des organes du CERS sur les plans quantitatif et qualitatif, le Comité, tout en la jugeant opportune, estime qu'il convient de mener une réflexion visant à préserver la représentativité des États membres dans le conseil général et à favoriser l'indépendance des membres du comité scientifique.

1.5. En ce qui concerne les fonctions et les procédures adoptées par le CERS, le Comité juge qu'il est essentiel de mettre en œuvre des formules de **coordination entre le CERS, la BCE et le mécanisme de surveillance unique (MSU)**, en mettant l'accent sur les spécificités du Comité européen du risque systémique, en ce qui concerne à la fois sa capacité à représenter les pays dont la monnaie n'est pas l'euro et ses compétences étendues au système financier dans son ensemble. Le Comité est favorable à une **participation accrue du CERS au processus législatif** dans les domaines pertinents et à une coordination plus étroite avec les AES.

1.6. S'agissant des AES, le Comité juge qu'il serait utile de prendre des mesures correctives destinées à s'assurer que les dispositions adoptées sont inspirées par l'intérêt de l'Union européenne; dans cette perspective, le Comité estime qu'il est nécessaire de **doter les AES d'une gouvernance permettant un recours efficace à la consultation entre pairs et à la médiation contraignante afin de veiller à la convergence des systèmes et à l'affirmation d'une culture de surveillance commune**.

1.7. S'agissant de la fonction réglementaire des AES, le Comité estime qu'elle doit aller de pair avec des procédures plus transparentes, notamment en ce qui concerne les consultations publiques lancées par ces autorités, de manière à **associer davantage les représentants des consommateurs et des travailleurs du secteur**; considère par ailleurs que les AES doivent être **davantage impliquées dans le processus de définition de la législation primaire**. La coordination plus étroite entre les AES, ainsi qu'entre celles-ci et le CERS, doit conduire à terme au renforcement du **rôle du comité mixte**.

1.8. Le Comité juge nécessaire de **rationaliser les coûts des structures et de l'organisation des AES**; cette rationalisation, axée sur les aspects logistiques et fonctionnels, doit s'accompagner d'un processus de reddition des comptes transparent.

1.9. Le Comité estime qu'en vue d'améliorer la capacité de prévision des risques économiques et financiers, le SESF devrait établir des interactions efficaces avec les autres institutions nationales et internationales dans la perspective d'une gestion commune des risques systémiques.

1.10. *Synthèse des propositions du Comité*

1.10.1. *Marché unique*: promotion d'actions visant à faciliter la coordination du SESF avec la nouvelle architecture du MSU et du mécanisme de résolution unique, de manière à favoriser le développement d'un système européen de surveillance efficient et efficace.

1.10.2. *Simplification, transparence et efficacité*: rationalisation des fonctions réglementaires des institutions constituant le SESF de manière à stimuler la simplification du cadre juridique et à favoriser une transparence et une efficacité accrues des processus.

1.10.3. *Gouvernance*: promotion d'une stratégie à moyen terme consistant à mettre en œuvre un processus de consolidation organisationnelle et fonctionnelle des autorités de surveillance de manière à réaliser des économies d'échelle et des économies liées aux domaines de compétences, en envisageant l'hypothèse d'un siège unique et l'adoption d'un modèle bipolaire.

1.10.4. *Union économique et monétaire*: promotion de mécanismes destinés à mettre en avant les priorités des pays de la zone euro, notamment concernant le marché bancaire et le mécanisme de surveillance unique, qui prévoient des modalités précises d'adhésion des pays dont la monnaie n'est pas l'euro.

1.10.5. Le CESE préconise que, sur la base des indications transmises dans le présent avis:

- a) le comité scientifique du CERS et les comités d'experts des AES — après avoir obtenu l'avis du groupe des parties prenantes — présentent rapidement des propositions précises d'amélioration;
- b) la Commission européenne, parallèlement, analyse la faisabilité de solutions plus structurelles relatives à l'organisation du SESF et aux modalités de financement des autorités.

2. Contexte

2.1. En Europe, la crise économique et financière a mis en évidence la nécessité de repenser le cadre de surveillance et de la réglementation des intermédiaires bancaires et financiers; l'accent a été mis en particulier sur les fonctions du SESF et sur l'efficacité des actions des institutions qui le composent.

2.2. Sur la base des recommandations du rapport Larosière de 2009 ⁽²⁾, la Commission a adopté une série de mesures visant à renforcer l'interdépendance et la coordination entre les autorités de contrôle nationales et à mettre en valeur l'importance de la surveillance macroprudentielle.

2.3. En janvier 2010, le CESE a élaboré un avis sur les règlements instituant le CERS et les AES ⁽³⁾. Dans cet avis, le CESE, tout en rappelant l'importance d'un système de surveillance unique du système financier de l'Union européenne, a formulé des recommandations particulières sur les modifications à apporter aux règlements instituant le CERS et les AES.

2.4. Par voie réglementaire, le Parlement européen et le Conseil ont créé en 2010 le CERS et trois AES — l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) et l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) — qui, avec le comité mixte des AES et le CERS, constituent le SESF.

2.5. Le SESF a entamé ses activités en janvier 2011; les règlements établissant les institutions du SESF ⁽⁴⁾ ont prévu l'obligation pour la Commission de publier un rapport sur l'action du CERS et des AES au cours des trois premières années d'activité, qui ont débuté en janvier 2011.

2.6. Pour s'acquitter de ce mandat, la Commission a organisé une audition publique (mai 2013) et une consultation publique (avril-juillet 2013) dans la perspective d'une révision du SESF.

2.7. Sur la base des résultats de la contribution des parties prenantes, des autoévaluations fournies par les AES ⁽⁵⁾, de la résolution du Parlement européen de mars 2014 sur le bilan du SESF ⁽⁶⁾ et des études du Fonds monétaire international (FMI) ⁽⁷⁾ et du Parlement européen ⁽⁸⁾, la Commission a produit deux rapports distincts ayant pour objet, respectivement, le CERS, d'une part, les AES et le SESF, d'autre part.

3. Observations générales

3.1. Le présent avis sur les rapports de la Commission concernant les travaux du CERS et des AES est fondé sur l'évaluation de l'action menée par le CERS et les AES et tient compte de l'accélération qu'a connue le dispositif de surveillance unique au cours de l'année écoulée.

3.2. Le Comité s'est exprimé à plusieurs reprises en faveur du SESF et se félicite à nouveau de l'action menée par le CERS et les AES au cours des trois premières années d'activité.

3.3. Des possibilités d'amélioration du fonctionnement du SESF ont été relevées aussi bien au niveau de l'organisation et de la gouvernance qu'à celui des processus et des instruments opérationnels; le CESE est d'accord avec la Commission sur les domaines éventuels d'intervention mis en évidence dans les rapports; par ailleurs, il insiste également sur la nécessité d'adopter une vision systémique à moyen ou à long termes et souligne qu'il importe de renforcer les propositions concernant la protection des consommateurs et des travailleurs.

⁽²⁾ Rapport du groupe à haut niveau sur la surveillance financière dans l'Union européenne, du 25 février 2009, p. 25, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_fr.pdf

⁽³⁾ JO C 339 du 14.12.2010, p. 34.

⁽⁴⁾ Règlements (UE) n° 1092/2010, (UE) n° 1093/2010, (UE) n° 1094/2010 et (UE) n° 1095/2010 du 24 novembre 2010 (JO L 331 du 15.12.2010, p. 12).

⁽⁵⁾ Comité mixte (JC 2012 100), Rapport d'auto-évaluation des autorités européennes de surveillance, du 21 décembre 2012 (document à diffusion restreinte).

⁽⁶⁾ Résolution du Parlement européen du 11 mars 2014 contenant des recommandations à la Commission sur la révision du Système européen de surveillance financière.

⁽⁷⁾ FMI, *Financial Sector Assessment Program at EU level*, mars 2013.

⁽⁸⁾ PE 507.490 (sur le CERS) et PE 507.446 (sur les AES), octobre 2013.

3.4. Le CESE estime que le fonctionnement du CERS a mis en évidence la nécessité d'envisager la modification de la composition de ses organes — conseil général, comité directeur, comité technique consultatif et comité scientifique — sur les plans quantitatif et qualitatif, et de parvenir à une solution pour la nomination du deuxième président du comité, dans la perspective de l'expiration du premier mandat, prévue en décembre 2015. S'agissant des processus, des marges d'amélioration ont été observées tant en ce qui concerne les modalités de participation du CERS au processus législatif que les délais des procédures internes de prise de décision.

3.5. Le CESE estime que le fonctionnement des AES a mis en lumière l'opportunité de repenser leurs fonctions dans les domaines de la régulation et de la surveillance, de renforcer celle de protection des consommateurs et de revoir la composition des organes, afin de parvenir à un meilleur équilibre entre les intérêts de l'Union et ceux des différents pays. Il apparaît que la structure générale de la surveillance pourrait être revue tant en ce qui concerne les mécanismes de financement des différentes autorités que l'architecture de la logistique et le modèle de surveillance. À ce sujet, la question de la rationalisation des sièges et de l'organisation des fonctions et domaines de compétence respectifs a été soulevée.

4. Observations spécifiques

4.1. Comité européen du risque systémique (CERS)

4.1.1. Le Comité préconise que le CESE puisse continuer à jouer un rôle important dans la prévention du risque systémique, même après l'introduction du MSU, et cela pour au moins trois raisons: a) la mise en place d'une surveillance commune exige une coordination accrue entre les marchés financiers autres que bancaires; b) la surveillance des grands groupes bancaires d'envergure systémique met en valeur le rôle du CERS notamment dans l'optique d'interactions avec la BCE; c) la participation au CERS de représentants des pays de la zone euro et des pays qui n'ont pas adopté l'euro permet à ce comité de jouer un rôle stabilisateur y compris en ce qui concerne les variables exogènes à l'Union monétaire. Dans un tel scénario, l'on estime que des modifications de la gouvernance et des processus internes pourraient améliorer le fonctionnement du CERS et ses interactions avec les AES et la BCE.

4.1.2. Le Comité est favorable à une modification de la composition des organes du CERS sur les plans qualitatif et quantitatif; toutefois, il juge utile d'évaluer l'incidence que pourrait avoir la solution consistant à réduire le nombre de membres du comité sur la représentation des différents États membres. Une telle réduction éventuelle devrait aller de pair avec la mise en place de comités et groupes de travail thématiques. De même, le Comité estime nécessaire de maintenir une représentation équilibrée des différentes parties prenantes en favorisant le rôle du comité scientifique; dans cette perspective, l'idée de regrouper ce comité avec le comité technique consultatif ne semble pas opportune.

4.1.3. Le Comité considère que l'efficacité de l'action du CERS pourrait être renforcée en adoptant la solution avancée par la Commission consistant à confirmer le président de la BCE à la tête de ce comité et à prévoir une nouvelle fonction de directeur général responsable des tâches opérationnelles et de la liaison entre le président et le conseil général.

4.1.4. Le Comité estime qu'il est nécessaire de renforcer le rôle du CERS dans le processus législatif en prévoyant explicitement des mécanismes de consultation de cette instance avant l'adoption de propositions législatives dans les domaines concernés. À cet égard, le Comité est favorable à l'idée d'une participation d'un représentant du CERS au Conseil Ecofin et au Comité économique et financier (CEF), selon des modalités et des échéances à définir.

4.1.5. Il importe d'accroître l'efficacité de l'action du CERS en adoptant une procédure de décision plus fluide et plus rapide; le Comité considère qu'il convient d'inviter le CERS à charger le comité scientifique de procéder à une autoévaluation de son fonctionnement interne en vue de proposer un autre modèle plus adapté à la dynamique du système financier. Par ailleurs, le Comité estime que le CERS devrait adopter des mesures pour renforcer le suivi des alertes et des recommandations.

4.1.6. L'action du CERS doit s'appuyer sur des interactions plus étroites avec les autres instances européennes, notamment, avec les diverses AES; le Comité est d'avis qu'il faut demander au CERS de présenter rapidement une proposition sur les modalités de communication et d'échange d'informations entre les diverses institutions du SESF. Le Comité souligne également la nécessité d'établir une coordination entre le CERS et les autorités nationales de surveillance macroprudentielle, notamment pour éviter les doubles emplois en ce qui concerne la représentation au sein de ce comité. Aux yeux du Comité, il convient de jeter les bases d'une bonne collaboration entre le CERS et la BCE, eu égard aux nouvelles compétences en matière de surveillance macroprudentielle confiées à la BCE.

4.2. Autorités européennes de surveillance (AES) et Système européen de surveillance financière (SESF)

4.2.1. Le Comité estime qu'un meilleur fonctionnement des AES doit nécessairement passer par des modifications de son cadre institutionnel et opérationnel actuel. Il y a lieu en particulier d'entreprendre des actions destinées à accroître l'efficacité de la fonction réglementaire, de la politique de protection des consommateurs, de la gouvernance et des procédures; des mesures correctives devraient également être envisagées en ce qui concerne les mécanismes de financement des autorités et leur structure organisationnelle.

4.2.2. La fonction réglementaire doit être assurée selon des procédures plus transparentes qui permettront de définir un calendrier plus adéquat des phases de consultation publique et des analyses d'impact combinant une approche statistique et comptable avec une démarche qualitative; à cet égard, le Comité estime que les autorités européennes de surveillance devraient établir des mécanismes efficaces d'interaction avec les instances représentatives des consommateurs et des travailleurs du secteur. Le Comité est d'avis que les AES devraient être davantage associées au processus d'élaboration de la législation de premier niveau; il considère qu'un mécanisme de consultation transparent des AES devrait être prévu avant l'adoption de propositions législatives dans les domaines relevant de leurs compétences, de manière à aider le Parlement et la Commission dans l'évaluation de l'impact des mesures envisagées et la définition des orientations concernant leur calendrier, afin qu'elles soient mises en œuvre avec rigueur et efficacité. Le Comité est, par ailleurs, favorable à l'idée de prévoir une participation formelle des présidents des AES au Conseil Ecofin.

4.2.3. Le Comité souscrit à l'invitation adressée par la Commission aux AES visant à renforcer, dans le cadre de la gouvernance actuelle, les fonctions et les mécanismes utiles pour la mise en œuvre en temps voulu de mesures inspirées par l'intérêt de l'Union dans son ensemble. En premier lieu, il y a lieu de faciliter le mécanisme de règlement de différends entre autorités nationales de surveillance en clarifiant son fonctionnement actuel et en envisageant, le cas échéant, des mesures correctives.

4.2.4. Dans une perspective à moyen terme, le Comité estime qu'il serait utile d'examiner l'adoption de mesures correctives structurelles de la gouvernance actuelle, axées sur le renforcement des représentations indépendantes aux différents niveaux de prise de décision.

4.2.5. L'activité de chaque autorité doit pouvoir s'appuyer sur une coordination accrue avec les actions des autres autorités; le Comité préconise que les AES mettent en place un comité ou un groupe d'experts pour procéder rapidement à une autoévaluation visant à faciliter le mécanisme d'examen par des pairs, à renforcer le rôle du comité mixte et à établir des procédures précises de coordination et d'échange de données. Le Comité estime qu'il convient d'exiger des AES qu'elles rationalisent à brève échéance leur propre activité et formulent des recommandations pour une éventuelle réorganisation des compétences à attribuer respectivement à chaque autorité individuelle et au comité mixte.

4.2.6. La coordination entre ces autorités doit s'appuyer sur un système équivalent de fonctions et de pouvoirs; le Comité considère que les AES doivent avoir la possibilité d'effectuer des tests de résistance sur la base du modèle de l'ABE. La coordination entre les AES devra tenir dûment compte du degré variable d'intégration et d'harmonisation au niveau de l'Union des différents domaines soumis à la surveillance.

4.2.7. Le Comité accueille favorablement l'accent mis par la Commission sur la nécessité d'une plus étroite collaboration des AES en matière de protection des consommateurs, en accordant une attention particulière à la nature des produits offerts et à leur compatibilité avec le profil de la clientèle; dans le même temps, il conviendrait de renforcer les actions en faveur de l'éducation financière. Il juge, par ailleurs, nécessaire d'étendre de manière explicite les mandats des AES à la protection des travailleurs du secteur, en particulier en ce qui concerne l'impact des modèles de vente et des structures de rémunération utilisés par les intermédiaires financiers. Il suggère, à cet égard, de prévoir l'adoption, par ces autorités, d'un code de déontologie relatif à leurs activités respectives ainsi que la publication annuelle d'un rapport conjoint des AES en matière de protection des consommateurs et des travailleurs. Le Comité estime que, dans ces domaines, le comité mixte devrait jouer un rôle de premier plan, visant à aligner les normes de protection des consommateurs et des travailleurs du secteur de manière transversale dans les divers domaines de compétence des différentes autorités.

4.2.8. Les missions confiées aux AES et les évolutions les plus récentes des marchés financiers exigent de renforcer:

- a) les compétences des autorités européennes de surveillance et leur coordination dans les domaines de la finance inclusive, en particulier du microcrédit et de l'investissement socialement responsable (*impact investing*), notamment grâce à une participation accrue d'experts et de représentants du secteur dans le comité scientifique du CERS et les «groupes de parties prenantes» des AES;

b) le rôle du comité mixte, et en outre que celui-ci adopte des procédures rapides et efficaces et que la présence du personnel des AES au sein des instances chargées des travaux préparatoires soit élargie.

4.2.9. En ce qui concerne les modalités de financement des AES, le Comité estime que le passage à un modèle de financement fondé sur des ressources privées doit être apprécié sur la base d'une analyse approfondie des avantages spécifiques et des éventuels problèmes. Le Comité propose que la solution d'augmenter la part des budgets des AES couverte par des prélèvements et des taxes soit considérée comme transitoire et circonscrite à une période de cinq ans, en reportant la hausse correspondante des coûts uniquement sur les ressources supplémentaires éventuellement allouées aux AES; il invite la Commission à réaliser, pendant cette période transitoire de cinq ans, une analyse d'impact pour étudier également la possibilité de mécanismes de financement alternatifs en vue de limiter le risque d'une multiplication des coûts de surveillance, de rationaliser l'utilisation des ressources publiques engagées et d'éviter un transfert des charges sur le consommateur final.

4.2.10. La viabilité des AES pourrait tirer parti d'une rationalisation des coûts résultant d'une réorganisation logistique. Le Comité accueille favorablement l'idée proposée par la Commission d'un siège unique pour les AES, compte tenu notamment d'une amélioration de l'efficacité du dialogue et de la coordination entre les autorités.

4.2.11. Le Comité préconise que la rationalisation logistique et opérationnelle soit étroitement liée au modèle de surveillance sous-jacent; dans cette perspective, il invite la Commission à procéder à une évaluation à moyen terme de l'opportunité de revoir l'architecture de surveillance européenne pour l'optimiser suivant les trois variables que sont les fonctions, les marchés et les intermédiaires, le cas échéant en envisageant l'adoption d'une structure bipolaire.

4.2.12. Le CESE estime, enfin, qu'il est nécessaire de renforcer le système démocratique de contrôle et de suivi des activités menées par le CERS et les AES.

Bruxelles, le 18 février 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur le Livre vert «Tirer le meilleur parti du savoir-faire traditionnel de l'Europe: une possible extension de la protection de l'indication géographique de l'Union européenne aux produits non agricoles»

[COM(2014) 469 final]

(2015/C 251/08)

Rapporteuse: Kathleen WALKER SHAW

Le 1^{er} octobre 2014, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

Livre vert «Tirer le meilleur parti du savoir-faire traditionnel de l'Europe: une possible extension de la protection de l'indication géographique de l'Union européenne aux produits non agricoles»

[COM(2014) 469 final].

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 février 2015.

Lors de sa 505^e session plénière des 18 et 19 février 2015 (séance du 18 février 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 155 voix pour, 3 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE est favorable à l'extension de la protection des indications géographiques (IG) aux produits non agricoles dans le cadre d'un règlement commun au niveau de l'Union européenne. Il estime en effet qu'elle apportera une protection bénéfique et nécessaire aux entreprises qui ont démontré leur capacité à stimuler la croissance économique et l'innovation, ainsi qu'à fournir des emplois qualifiés et mieux rémunérés.

1.2. Le CESE recommande de soutenir, en tenant compte des résultats des analyses déjà entreprises, à la fois le système volontaire des indications géographiques et de l'obligation du marquage de l'origine sur les produits de consommation, prévue dans le train de mesures sur la sécurité des produits afin d'assurer une plus grande traçabilité, une transparence accrue et une meilleure information des consommateurs, ainsi que pour accorder aux producteurs une reconnaissance de la provenance de leurs produits dans l'ensemble de l'Union.

1.3. Dans la mesure du possible, ce système devrait suivre le modèle du cadre existant pour les produits agricoles et alimentaires, de manière à préserver l'uniformité des systèmes d'enregistrement, de protection, de surveillance et de contrôle du respect des règles, et afin d'éviter toute confusion pour les administrations et les consommateurs. Il convient également d'assurer le même niveau de protection et de garanties dont bénéficient les produits agro-alimentaires au titre de l'accord ADPIC.

1.4. De manière générale, les entreprises à forte intensité d'indications géographiques et d'autres droits de propriété intellectuelle investissent massivement dans des formations qualifiantes de haut niveau et devraient être aidées à protéger leurs produits et leur savoir-faire, en leur permettant d'orienter en priorité les investissements de manière positive vers des formations professionnelles et en faveur du développement de leur capital social plutôt que de les consacrer à leur défense en justice.

1.5. Le CESE estime qu'une procédure formelle d'enregistrement à l'échelon de l'UE est nécessaire. L'enregistrement devrait être valable pour une durée illimitée, afin de réduire les formalités bureaucratiques et les coûts. Il doit cependant faire l'objet d'un suivi et d'un contrôle permanents pour veiller à ce que les produits continuent à respecter les critères correspondant au statut octroyé. Il convient de prévoir également une procédure permettant la radiation du registre, le cas échéant.

1.6. La procédure d'enregistrement devrait être transparente, indépendante, gratuite et, de préférence, financée et gérée par les pouvoirs publics. S'il est décidé d'introduire une redevance, il importe que celle-ci reste à un niveau très faible afin d'éviter qu'elle soit un frein à l'enregistrement ou qu'elle soit répercutée sur les consommateurs. Le délai d'enregistrement devrait être bien circonscrit afin d'éviter les formalités interminables et l'incertitude tant pour les entreprises que pour les consommateurs; un délai de dix-huit mois semble raisonnable. Le CESE recommande que les suggestions des petites et moyennes entreprises (PME) visant à éviter des coûts supplémentaires contribuent à la définition des modalités d'application du système.

1.7. La protection de la provenance et le lien qu'elle implique avec un patrimoine, des traditions, un niveau de qualité, un cahier des charges, un artisanat et un savoir-faire sont des aspects importants. Un lien fort entre le produit et le lieu d'origine est indispensable. Le CESE estime que l'approche combinée de ce lien adoptée pour les produits agricoles, en l'occurrence, le système des appellations d'origine protégées (AOP) et celui plus souple des indications géographiques protégées (IGP), devrait permettre de couvrir l'ensemble des produits pour lesquels une protection est nécessaire.

1.8. Le CESE estime que le lien entre le système des indications géographiques pour les produits non agricoles et le droit des marques devrait être défini de la même façon que pour les produits agricoles actuellement, en veillant à une application uniforme pour tous les produits et en évitant les confusions.

2. Historique et introduction

2.1. Le Livre vert «Tirer le meilleur parti du savoir-faire traditionnel de l'Europe: une possible extension de la protection de l'indication géographique de l'Union européenne aux produits non agricoles» fait suite à l'étude publiée par la Commission en mars 2013 ⁽¹⁾, qui estime que les instruments juridiques actuels à la disposition des producteurs aux niveaux national et européen sont insuffisants. Le 22 avril 2013, la Commission a organisé une audition publique afin de discuter des résultats de l'étude et d'offrir une plate-forme à un large débat sur la nécessité d'une protection plus efficace des IG des produits non agricoles au niveau de l'UE. À la lumière des résultats de l'étude et de l'audition publique, la Commission a décidé de poursuivre ses travaux d'analyse en publiant ce livre vert à des fins de consultation.

2.2. En septembre 2013, l'Office européen des brevets et l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (marques, dessins et modèles) ont produit une étude conjointe en coopération avec la Commission intitulée *Intellectual property rights (IPR) intensive industries: contribution to economic performance and employment in the EU (Secteurs à forte intensité de droits de propriété intellectuelle: contribution aux résultats économiques et à l'emploi dans l'UE)* ⁽²⁾.

L'étude attire l'attention sur la valeur économique des industries à forte intensité de propriété intellectuelle (y compris les secteurs fortement concernés par les indications géographiques) sous l'angle de la production, des emplois, des salaires et du commerce, ainsi que sur leur contribution aux objectifs de la stratégie Europe 2020 pour l'emploi et la croissance. L'étude montre que les industries à forte intensité de propriété intellectuelle représentent plus de 26 % de l'emploi dans l'Union et 39 % de son activité économique. En outre, elles accordent généralement des salaires plus élevés, avec une prime de plus de 40 %.

2.3. Lors du sommet européen de mars 2014, le président Barroso a présenté la communication «Pour une renaissance industrielle européenne» ⁽³⁾, qui a souligné à nouveau l'importance des industries à forte intensité de propriété intellectuelle et d'indication géographique pour la croissance économique durable de l'Union européenne et la nécessité, pour l'UE, d'aider ces industries. Il soulignait que nombre de ces entreprises ont enregistré une croissance et des performances supérieures à celles d'autres secteurs pendant la crise.

2.4. À l'heure actuelle, seuls les produits agricoles et les denrées alimentaires (vins, spiritueux) peuvent bénéficier de la protection unitaire accordée exclusivement au niveau de l'UE. Les indications géographiques de produits non agricoles ne sont protégées qu'au niveau national ou régional par l'intermédiaire de divers cadres juridiques nationaux. Ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'une harmonisation entre les États membres. Il existe donc d'importantes différences entre les définitions, les procédures, les niveaux de protection et de mise en œuvre, ce qui n'est avantageux ni pour les entreprises ni pour les consommateurs. Les produits non agricoles sont toutefois couverts par les lois sur la concurrence déloyale ou la tromperie des consommateurs, mais encore une fois avec des différences entre les champs d'application et les approches.

2.5. De nombreuses entreprises produisant des produits non agricoles en faisant intervenir un niveau élevé de compétences artisanales et de savoir-faire traditionnels liés à un terroir fonctionnent dans un environnement international et éprouvent de plus en plus de difficultés pour protéger la qualité, l'authenticité et l'intégrité de leurs produits contre les étiquetages de mauvaise foi, les fraudes, les contrefaçons et les abus de marques déposées. En l'absence de protection unitaire, les entreprises et les consommateurs doivent compter sur des stratégies et des niveaux de protection dont la diversité à l'échelle de l'UE est source de confusion. De nombreuses entreprises trouvent cet état de fait coûteux et inefficace et consacrent des sommes considérables à se défendre au cas par cas, ce qui constitue une charge supplémentaire à la fois sur le plan financier et celui des ressources humaines. Les entreprises de l'UE ont appelé la Commission à étendre la protection des indications géographiques aux produits non agricoles.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/indprop/docs/geo-indications/130322_geo-indications-non-agri-study_en.pdf

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/intellectual-property/docs/joint-report-epo-ohim-final-version_en.pdf

⁽³⁾ COM(2014) 14 final.

2.6. Si les instruments nationaux de protection des indications géographiques combinés avec les lois sur la concurrence déloyale et la tromperie des consommateurs, qui existent dans tous les États membres de l'UE, assurent un certain niveau de protection pour les produits non agricoles, ils ont, dans la pratique, une portée limitée et de nombreuses entreprises se plaignent du fait qu'ils ne parviennent pas à offrir une protection efficace contre l'utilisation abusive des indications géographiques des produits non agricoles.

3. Observations générales

3.1. L'extension de la protection des indications géographiques aux produits non agricoles dans l'UE serait bénéfique à la fois pour les producteurs et les consommateurs. Il ne s'agit pas d'une mesure protectionniste. Elle permettra au contraire de garantir une concurrence loyale entre les producteurs, de les aider à protéger la qualité et l'intégrité de leurs produits et de leurs procédés artisanaux traditionnels (qui sont souvent hautement qualifiés) et, dans le même temps, de fournir aux consommateurs des informations fiables sur le lieu et/ou le mode de production ainsi qu'une garantie de l'authenticité et de la qualité du produit.

3.2. Le CESE estime que l'extension du système des indications géographiques aux produits non agricoles apportera des avantages économiques évidents pour l'UE. Il s'agit d'une occasion de promouvoir et de protéger le savoir-faire et les produits traditionnels ainsi que des qualifications de haut niveau, souvent développés par l'intermédiaire d'établissements de formation ou d'enseignement professionnels spécialisés, qui ont apporté la démonstration de leur capacité à créer des emplois stables et de qualité. La fourniture de garanties concernant la provenance et la qualité des produits renforcerait l'attrait de ceux-ci, aiderait à asseoir leur renommée et stimulerait les ventes. Un statut plus universellement reconnu pourrait également contribuer à la promotion du tourisme et l'accroissement des autres revenus liés à ces produits, ce qui apporterait des avantages économiques supplémentaires. Il offrirait par ailleurs une protection plus uniforme et plus efficace à l'échelle de l'UE contre les pertes causées par les contrefaçons et les imitations.

3.3. De nombreux produits non agricoles dont l'indication géographique jouit d'une large reconnaissance et d'une forte réputation dans l'ensemble de l'UE font régulièrement l'objet d'abus et d'imitations. Si certaines de ces sociétés ont mieux résisté à la crise que d'autres, le nombre des utilisations abusives de marques déposées, ainsi que des contrefaçons et imitations, s'est accru sous la pression de la crise. Des sociétés peu scrupuleuses ont cherché à se faire rapidement de l'argent en profitant du nom et de la réputation de produits de qualité titulaires d'une indication géographique, mais sans avoir aucun lien avec l'origine, la provenance, la qualité, le métier ou le savoir-faire allant de pair avec le produit. Ces comportements entraînent des pertes de recettes et de parts de marché pour les opérateurs légitimes et, le cas échéant, des atteintes à leur réputation et des frais de défense en justice supplémentaires. Les fabricants de produits tels que le cristal de Bohême, les costumes «bespoke» de Savile Row, le marbre de Carrare, le tweed Harris, la dentelle de Pag («Paška čipka»), les coucous de la Forêt noire («Schwarzwälder kuckucksuhr»), les céramiques de la Ceramica artistica e tradizionale di Vietri sul Mare ou de Deruta, les poteries de Stoke-on-Trent, les pierres et sculptures de Brač («Brački kamen») et les verres de Murano sont confrontés à un défi constant pour se protéger en lançant des campagnes, en déposant des marques et en engageant des actions en justice. L'extension des indications géographiques à de tels produits pourrait les aider à éviter cette constante et coûteuse lutte pour assurer leur défense en justice.

3.4. Une protection législative harmonisée calquée sur celle accordée au secteur de l'agriculture et de l'alimentation et compatible avec les cadres juridiques européens et internationaux en vigueur contribuera à la préservation du patrimoine culturel et artistique traditionnel incarné par de nombreux produits éligibles, ainsi qu'à la réduction des abus. La réduction des coûts encourus par les PME pour protéger la réputation de leurs produits en saisissant la justice leur permettra d'investir davantage dans l'innovation, le développement des produits et l'élargissement de leur marché. En outre, elle les dispensera d'augmenter les prix de leurs produits pour les consommateurs.

3.5. De nombreux consommateurs de produits porteurs d'une indication géographique sont des clients avertis qui les choisissent en connaissance de cause, parce qu'ils sont authentiques et représentent le fruit d'un artisanat de qualité. Ils sont en droit d'attendre que l'intégrité des produits, pour lesquels ils paient souvent un prix plus élevé, soit protégée. Une telle protection ne limite pas le choix ni la concurrence, parce que la protection des indications géographiques peut être accordée à toute entreprise qui satisfait aux critères de spécification du produit, de provenance, de qualité, de spécificité, de métier et de savoir-faire définissant le statut.

4. Observations particulières

4.1. Le CESE estime qu'un règlement unique au niveau de l'UE est nécessaire pour l'harmonisation des produits non agricoles protégés par une indication géographique. Les autres dispositifs de protection existants sont trop fragmentés, sources de confusion, coûteux et dépourvus d'efficacité pour permettre la survie d'un grand nombre d'entreprises de valeur, car celles-ci n'ont pas les ressources nécessaires pour faire face à une aussi grande diversité d'instances et de législations existant aux niveaux régional et national à travers l'UE. Une plus grande cohérence est de nature à aider les entreprises à survivre et à se développer, ainsi qu'à rendre leurs produits moins vulnérables aux abus.

4.2. Le CESE encourage la Commission à simplifier les procédures pour mener à bien cette extension en se rapprochant autant que possible du cadre juridique harmonisé en vigueur actuellement pour les produits alimentaires et agricoles, le cas échéant, en appliquant les meilleures pratiques et en tirant profit de l'expérience acquise grâce à l'établissement du système de protection dans le secteur agro-alimentaire, dans le cadre de l'instauration du système à appliquer aux produits non agricoles. Tout en admettant que certaines spécificités sectorielles peuvent nécessiter une approche différenciée, comme cela a été le cas pour les vins et spiritueux, la continuité d'application et une approche inclusive des produits à protéger dans les différents secteurs devrait être la règle générale. Les produits non agricoles doivent bénéficier des mêmes garanties et protections que celles accordées aux indications géographiques de produits agricoles au titre de l'accord ADPIC. Le CESE demande toutefois instamment à la Commission d'évaluer les possibilités d'amélioration de ces mesures de protection à la lumière de l'expérience acquise jusqu'à présent dans le cadre de l'application de l'accord sur les ADPIC, en particulier en ce qui concerne la clarté, la cohérence et la structure des systèmes de notification et d'enregistrement, ainsi que la cohérence de leur mise en œuvre.

4.3. Si le CESE comprend que le système des indications géographiques est une disposition facultative distincte de propositions actuelles relatives à l'indication d'origine obligatoire sur les produits de consommation fabriqués ou importés dans l'Union européenne contenues dans le paquet sur la sécurité des produits, il recommande que ces deux propositions soient adoptées pour fournir une plus grande traçabilité, une transparence accrue et une meilleure information pour les consommateurs, et afin d'accorder aux producteurs une reconnaissance de la provenance dans l'ensemble de l'UE.

4.4. Le CESE s'attend à ce que l'harmonisation de la protection des indications géographiques des produits non agricoles soit également bénéfique pour les relations commerciales de l'UE avec les pays tiers, car elle simplifiera les procédures et clarifiera le statut des produits bénéficiant de la protection automatique. Elle permettra une approche plus ciblée des négociations commerciales et facilitera la protection des produits européens de qualité, qui ont souvent une grande valeur à l'exportation. Cette protection renforcée aura également un effet dissuasif sur les personnes qui envisagent la contrefaçon ou l'utilisation abusive du prestige de ces produits.

4.5. La fabrication d'un grand nombre de produits porteurs d'indications géographiques exige un niveau de qualification extrêmement élevé. Les entreprises concernées ont massivement investi dans l'apprentissage des compétences et du savoir-faire au fil des générations. Un grand nombre d'entre elles disposent de programmes d'apprentissage et de formation continue bien établis et couronnés de succès visant à former des travailleurs hautement qualifiés disposant de qualifications très recherchées sur le marché. Le CESE estime que de telles entreprises doivent être soutenues dans le développement de ce capital social de grande valeur en les aidant à protéger leurs produits et leurs savoir-faire et en leur permettant d'orienter leurs investissements de manière positive vers des formations pour l'acquisition de qualifications plutôt que de les consacrer à des actions en justice. Les sociétés titulaires d'indications géographiques fournissent des emplois de qualité et des possibilités de formation à des personnes, dont l'apprentissage d'un métier a permis de mettre en valeur les talents. Le CESE reconnaît également la dépendance mutuelle entre de nombreuses écoles de formation professionnelle spécialisée et les producteurs de produits titulaires d'indications géographiques dans certains pays et régions, par exemple l'école de formation professionnelle des tailleurs de pierre de Brački Kamen. Certaines de ces sociétés sont établies dans les régions éloignées et qui connaissent un taux de chômage élevé, ce qui rend leur rôle sur le marché du travail encore plus important.

4.6. En ce qui concerne la détermination du lien avec un lieu donné, l'accent doit être mis sur la protection de la provenance et sur le lien que cela implique avec le patrimoine, la tradition, la qualité, les spécifications du produit, l'artisanat et le savoir-faire. Un lien fort entre le produit et le lieu d'origine est indispensable. Le CESE estime que les deux types d'approche de ce lien adoptées pour les produits agricoles, en l'occurrence, le système des appellations d'origine protégées (AOP) et celui plus souple des indications géographiques protégées (IGP), devraient permettre de couvrir l'ensemble des produits pour lesquels une protection est nécessaire. Tous les symboles reconnus dans le cadre de ce système devraient garantir un lien sans ambiguïté et une reconnaissance, de même qu'ils devraient satisfaire aux critères de l'indication géographique. Il importe également qu'ils soient uniformes dans l'ensemble de l'Europe pour éviter de semer la confusion chez les consommateurs et aider à asseoir leur reconnaissance.

4.7. Si le CESE admet que la qualité et l'origine ne sont pas nécessairement synonymes, il reconnaît que les produits bénéficiant d'une indication géographique ont une réputation fondée sur une valeur apportée aux clients, et que les éléments caractéristiques de la qualité sont souvent dans l'ADN de ces produits et peuvent être importants en ce qui concerne la définition et la protection d'un artisanat et d'un savoir-faire de qualité, ainsi que le contrôle et l'application des normes dans les différentes entreprises. De nombreux producteurs et associations défendant des produits porteurs d'une indication géographique ont déjà leurs propres critères de référence et contrôlent eux-mêmes leur respect parmi leurs membres afin de protéger l'intégrité de leurs produits. Toutefois, le CESE reconnaît que ces systèmes de surveillance volontaires et ces codes de conduite ne fonctionnent pas dans tous les États membres et doivent être complétés par des mécanismes formels de surveillance et de mise en œuvre au niveau national et au niveau de l'UE. Le CESE note qu'en raison de la crise et des mesures d'austérité, de nombreux organismes de surveillance et de contrôle ont fait l'objet de restrictions budgétaires et qu'il convient d'envisager des mesures en vue de garantir un suivi et une application efficaces.

4.8. Comme pour les produits agricoles, le CESE est d'avis qu'une procédure d'enregistrement formel est nécessaire. Celui-ci devrait être valable pour une durée illimitée afin de réduire les formalités bureaucratiques et les coûts. Il doit cependant faire l'objet d'un suivi et d'un contrôle permanents pour veiller à ce que les produits continuent à respecter les critères correspondant au statut octroyé. La procédure d'enregistrement devrait également comporter des dispositions relatives à la radiation du registre, dans les cas où les produits ne sont plus conformes aux normes ou ne sont plus fabriqués. Il y a lieu également d'établir une procédure d'opposition, laquelle devrait prévoir un droit de recours afin d'éviter les cas d'actions en opposition vexatoires.

4.9. Un dispositif en deux temps associant des autorités nationales avec une protection juridique et une surveillance au niveau de l'UE constituerait une solution intelligente. La procédure d'enregistrement devrait être transparente et indépendante, et, de préférence, financée et gérée par les pouvoirs publics. Le CESE constate qu'il n'existe actuellement aucune taxe d'enregistrement pour les produits agricoles et alimentaires. Par conséquent, le même principe devrait s'appliquer aux produits non agricoles. S'il est décidé d'introduire une redevance, il impose que celle-ci reste à un niveau très faible, afin d'éviter qu'elle soit un frein à l'enregistrement ou qu'elle soit répercutée sur les consommateurs. Le délai d'enregistrement devrait être bien circonscrit afin d'éviter les formalités interminables et l'incertitude tant pour les entreprises que pour les consommateurs; un délai de dix-huit mois semble raisonnable.

4.10. Le CESE estime que le lien entre le système des indications géographiques pour les produits non agricoles et le droit des marques devrait être défini de la même façon que pour les produits agricoles actuellement, en veillant à une application uniforme pour tous les produits et en évitant les confusions, tout en tirant les enseignements de l'expérience acquise dans le cadre de son application dans ce secteur de manière à affiner le processus et à réduire au minimum les possibilités de litige. Le CESE note que la demande d'indication géographique protégée dans une région déterminée devrait être ouverte à toutes les entreprises qui y sont actives.

Bruxelles, le 18 février 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement — «Examen annuel de la croissance 2015»

[COM(2014) 902 final]

(2015/C 251/09)

Rapporteur général: M. Gonçalo LOBO XAVIER

Le 19 décembre 2014, 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 (CESE) sur le thème

«Examen annuel de la croissance 2015»

[COM(2014) 902 final].

Le 9 décembre 2014, le Bureau du Comité a chargé le Comité de pilotage Europe 2020 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 505^e session plénière des 18 et 19 février 2015 (séance du 19 février 2015), de nommer M. LOBO XAVIER rapporteur général, et a adopté le présent avis par 174 voix pour, 8 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE se félicite de l'examen annuel de la croissance 2015⁽¹⁾ de la Commission et de son objectif conceptuel de promouvoir des niveaux de croissance permettant de soutenir la relance de l'Europe. L'approche fondée sur trois piliers — stimulation de l'investissement, réformes structurelles et assainissement budgétaire adapté — semble être une bonne réponse aux besoins de l'Europe et le CESE soutient le plan de mise en œuvre s'alignant sur un Semestre européen plus efficace. Néanmoins, le Comité souligne également que le processus présente encore certaines faiblesses, sachant notamment que l'examen annuel de la croissance n'inclut pas les aspects sociaux et environnementaux, et en particulier qu'il devrait faire de la lutte contre le chômage de masse persistant et de la gestion de la crise sociale une priorité politique explicite. L'examen annuel de la croissance constitue le point de départ d'un Semestre européen efficace. Le CESE estime dès lors qu'il faut faire preuve d'un plus grand engagement s'agissant des échéances temporelles imposées afin d'obtenir une meilleure participation et de meilleurs résultats.

1.2. Le CESE estime que la confiance nécessaire pour investir se fonde également sur la clarté et la simplicité du calendrier proposé ainsi que sur la participation des principaux acteurs concernés. Les partenaires sociaux et les autres organisations de la société civile dans leur ensemble doivent être associés au processus pour lui donner une crédibilité. Le CESE considère qu'il est essentiel que la Commission s'entretienne avec le Parlement européen et les partenaires sociaux ainsi qu'avec d'autres organisations de la société civile au niveau européen avant la présentation de l'examen annuel de la croissance. Le CESE reconnaît les efforts déployés par la Commission en vue de promouvoir une plus grande participation de la société civile, également en coopération avec les parlements nationaux, mais signale que pour que ces efforts soient efficaces, la participation réelle et les résultats concluants, il convient d'établir un nouveau «calendrier de la société civile»⁽²⁾. L'ensemble des partenaires et des institutions doivent consentir des efforts importants afin de passer des bonnes intentions aux résultats et le CESE plaide pour un rôle proactif des partenaires sociaux.

1.3. Le CESE estime qu'il n'est pas possible de mettre en œuvre un plan de croissance qui soutienne la création d'emploi sans investissement. Il est donc fondamental pour l'Europe de mettre en place les conditions appropriées pour des investissements en partenariat qui associent à la fois le secteur privé et le secteur public. L'efficacité de la combinaison de politiques proposée constituerait le bon signal pour renforcer la confiance qui est essentielle à l'investissement. Le CESE considère comme une lacune majeure le fait que le plan d'investissement proposé par la Commission, qui est parfaitement louable en soi, ne se concentre que sur les investissements privés et occulte largement la nécessité de prévoir également des investissements publics. Le CESE soutient les discussions en cours au sein de la Commission européenne concernant l'application de la «règle d'or» en matière de financement, voulant que dans le cadre de la réglementation régissant le volet budgétaire de l'UEM, les investissements d'avenir consentis par les pouvoirs publics soient retirés du calcul du déficit public net⁽³⁾.

⁽¹⁾ Pour l'«Examen annuel de la croissance 2015», voir le site internet de la Commission européenne http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/annual-growth-surveys/index_fr.htm

⁽²⁾ Voir annexe du présent avis.

⁽³⁾ Avis du CESE sur l'impact de l'investissement social sur l'emploi et les budgets publics (JO C 226 du 16.7.2014, p. 21).

Le CESE indique également qu'indépendamment du promoteur de l'investissement, la clé de la réussite réside dans une définition claire du type d'investissement et sa viabilité dans le temps. Dans ce contexte, une augmentation des investissements à long terme dans les systèmes d'éducation et de formation sera réellement bénéfique pour le marché du travail et permettra aux citoyens européens de comprendre la dimension sociale du défi.

Une approche adéquate est essentielle pour lutter contre le chômage des jeunes — une triste réalité en Europe — et les États membres doivent coordonner leurs politiques nationales afin d'éviter l'exclusion et de promouvoir l'intégration des groupes défavorisés de la société sur le marché du travail.

1.4. Le CESE a la ferme conviction que l'industrie joue un rôle déterminant dans le développement de l'Europe. Il existe un vaste éventail de bons exemples en matière d'innovation dans les secteurs industriels et il convient de renforcer cette tendance afin de promouvoir la création d'emplois et le développement de ressources humaines hautement qualifiées. Le plan d'investissement doit reconnaître la valeur ajoutée des «champions industriels européens» et promouvoir les exemples d'innovation et de bonnes pratiques.

1.5. Le CESE demande que l'on prête attention à la promotion de l'investissement social dans le cadre de ce processus. À cet égard, l'investissement social peut jouer un rôle déterminant dans la promotion du bien-être et l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion. C'est la raison pour laquelle le Comité a demandé que l'on mette explicitement l'accent sur ce point dans les examens annuels de la croissance et les recommandations par pays⁽⁴⁾ et que l'on promeuve des mesures permettant aux acteurs concernés de la société civile d'exploiter tout le potentiel des entreprises de l'économie sociale et de renforcer le rôle des communautés locales⁽⁵⁾.

1.6. Le CESE se félicite des efforts déployés pour promouvoir le potentiel de l'Europe en s'appuyant sur le marché numérique. Le marché numérique peut réellement stimuler l'économie et la croissance de l'emploi, à condition de prendre certaines mesures clés. Ce n'est que lorsque des règles européennes communes établissant des normes élevées seront mises en place dans le domaine de la protection des données et lorsque la confiance des consommateurs sera rétablie que les entreprises pourront exploiter pleinement le potentiel de la stratégie numérique. Le CESE demande instamment à la Commission d'accélérer la mise en œuvre du marché intérieur afin de tirer le meilleur parti possible de cette stratégie.

1.7. Le CESE estime que tous les États membres doivent faire preuve de responsabilité budgétaire, laquelle devrait être directement associée à la promotion de l'emploi et à la responsabilité sociale. Pour favoriser la croissance, il est essentiel de respecter les compromis en matière de gouvernance équilibrée et responsable. Le CESE est favorable à un assainissement budgétaire propice à la croissance et demande, dans la mesure du possible, aux États membres de réduire la charge fiscale imposée par les politiques d'austérité aux citoyens et que d'autres mesures soient prises afin de redynamiser les investissements privés sans pour autant négliger les investissements publics intelligents.

1.8. Un système de gouvernance promouvant la responsabilité budgétaire grâce à une surveillance budgétaire plus délibérée et intégrée constitue une approche intéressante qui pourrait permettre une intégration appropriée des recommandations politiques de l'Union européenne dans la préparation des budgets nationaux. Le CESE se félicite de la simplification du Semestre, qu'il avait déjà recommandée dans son avis sur l'examen annuel de la croissance 2014⁽⁶⁾, et souhaite que ces changements soient effectifs.

1.9. Le Comité préconise une plus grande uniformité dans la présentation de la situation budgétaire de chaque État membre. Cela simplifierait les comparaisons et permettrait une plus grande efficacité dans l'obtention de solutions au niveau européen. Il pourrait également être intéressant de revoir le calcul de la dette intérieure afin de disposer d'informations plus réalistes et équilibrées.

2. Introduction

2.1. Le Comité accueille favorablement l'examen annuel de la croissance en tant que ligne directrice pour l'actualisation des politiques européennes visant à stimuler l'économie et la croissance durable pour tous.

⁽⁴⁾ Avis du CESE sur le thème «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» (JO C 271 du 19.9.2013, p. 91) et avis du CESE sur l'impact de l'investissement social sur l'emploi et les budgets publics.

⁽⁵⁾ Voir la déclaration de Milan: le CESE préconise de l'innovation pour les systèmes de protection sociale de l'Union afin de s'adapter aux nouveaux défis à venir (Comité économique et social européen).

⁽⁶⁾ Avis du CESE sur l'examen annuel de la croissance 2014 (JO C 214 du 8.7.2014, p. 46).

Le Semestre européen a fait ses preuves en tant que référence pour l'introduction ou le renforcement des politiques budgétaires ou des réformes structurelles nécessaires pour assurer la croissance et a permis d'enregistrer des résultats concrets; néanmoins, l'on peut critiquer la lenteur des procédures et l'indécision quant aux meilleures façons de sortir de cette crise sévère qui a frappé l'Europe et qui est encore ressentie à divers degrés dans tous les États membres.

2.2. La valeur de l'initiative ne peut dès lors pas être remise en cause, en particulier lorsqu'on connaît les contraintes auxquelles sont confrontés tous les États membres en rapport avec les politiques de croissance, qui reflètent leur situation spécifique et la vitesse avec laquelle ils ont mis en œuvre les mesures et les réformes qui ont eu une incidence et donné des résultats.

2.3. Dans son examen annuel de la croissance 2015, la Commission recommande clairement une politique économique qui se fonde sur trois grands piliers intégrés: l'augmentation des investissements, des réformes structurelles plus rapides et un assainissement budgétaire responsable et propice à la croissance.

De l'avis de la Commission, la manière dont ces trois piliers de la politique économique seront intégrés sera décisive pour la réussite et l'obtention de résultats qui permettront de réduire le chômage, en particulier celui des jeunes. Il sera nécessaire d'introduire des réformes structurelles sur le marché du travail, de réformer encore les retraites, de moderniser les systèmes de protection sociale, d'assouplir les marchés des biens et des services, de créer un climat plus favorable aux investissements et d'améliorer l'environnement économique, d'accroître la qualité des investissements dans la recherche, l'innovation, l'éducation et la formation et d'intensifier les efforts de recherche d'efficacité dans l'administration publique.

2.4. Il est intéressant de noter que la Commission plaide également pour une participation de la société civile tout au long du processus de croissance et de changement, en mettant particulièrement l'accent sur la participation des partenaires sociaux⁽⁷⁾. Elle demande également aux États membres d'associer davantage les parlements nationaux ainsi que les citoyens de sorte qu'ils participent plus activement et contribuent à l'évaluation des politiques à mettre en œuvre.

Il convient de souligner cet effort visant à accroître la participation de la population à un moment où l'on redoute que les citoyens se sentent éloignés du projet européen.

3. Une approche intégrée

3.1. Promouvoir les investissements

3.1.1. Le CESE est convaincu que le rétablissement du niveau des investissements ainsi que de la confiance des investisseurs (qu'il s'agisse des institutions ou des citoyens) est un élément essentiel de la croissance. Il se félicite dès lors du plan d'investissement pour l'Europe⁽⁸⁾, qui traite de la nécessité de promouvoir des investissements structurels cruciaux créant les conditions favorables à la croissance et à la durabilité nécessaires pour la compétitivité. Néanmoins, le CESE considère comme une lacune majeure le fait que le plan d'investissement proposé par la Commission, qui est parfaitement louable en soi, ne se concentre que sur les investissements privés et occulte largement la nécessité de prévoir également des investissements publics. Le CESE soutient les discussions en cours au sein de la Commission européenne concernant l'application de la «règle d'or» en matière de financement, voulant que dans le cadre de la réglementation régissant le volet budgétaire de l'UEM, les investissements d'avenir consentis par les pouvoirs publics soient retirés du calcul du déficit public net⁽⁹⁾.

3.1.2. Une analyse de la situation actuelle montre que l'Europe est devenue moins compétitive par rapport à d'autres économies mondiales, en raison précisément du recul des investissements dans des domaines critiques tels que la modernisation de l'équipement et l'accès aux technologies ainsi que l'amélioration de l'éducation, pour ne citer que quelques exemples. Bien que le CESE approuve dès lors ce plan qui vise à promouvoir l'investissement, un certain nombre de variables restent floues et pourraient saper son utilité. La base conceptuelle semble valable, mais le CESE émet des doutes quant à la manière dont le projet pourrait être mis en œuvre pleinement et à grande échelle.

⁽⁷⁾ Voir les recommandations formulées dans l'avis du CESE sur l'examen annuel de la croissance 2014 et le rapport du CESE sur l'examen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020 à l'adresse internet suivante:
<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.europe-2020-meetings.34402>

⁽⁸⁾ Pour le «plan d'investissement», voir le site internet de la Commission européenne
http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_fr.htm

⁽⁹⁾ Avis du CESE sur l'impact de l'investissement social sur l'emploi et les budgets publics.

3.1.3. Les réserves que le CESE se sent le devoir d'exprimer eu égard aux recommandations de l'examen annuel de la croissance portent dans une large mesure sur les contraintes auxquelles restent confrontés certains États membres en ce qui concerne les niveaux d'investissement requis. Des inégalités considérables subsistent en matière d'accès au financement, notamment pour les petites et moyennes entreprises (PME), ce qui pourrait nuire à l'utilité de l'initiative, même si les gouvernements nationaux font preuve de volonté politique. À ce stade, la manière dont cette inégalité sera traitée et réduite afin de promouvoir un investissement inclusif en Europe reste floue, en dépit des recommandations extrêmement bienvenues formulées par la Commission concernant l'accès des PME au financement, qui incluent une nouvelle approche de l'insolvabilité et des défaillances d'entreprises ainsi que des améliorations du cadre réglementaire en vue d'augmenter les investissements à long terme dans les PME.

3.1.4. Le CESE estime également que les programmes d'investissement existants et disponibles seront essentiels à la réalisation des objectifs liés à la croissance; il souscrit à la nécessité d'encourager les États membres — y compris le grand public, les entreprises et les organismes officiels — à jouer un rôle actif dans les programmes orientés vers ces objectifs et conçus pour être inclusifs et promouvoir l'excellence, tels que le programme Horizon 2020⁽¹⁰⁾ (pour l'innovation et la recherche), le mécanisme pour l'interconnexion en Europe⁽¹¹⁾ (pour les investissements dans des infrastructures) et COSME⁽¹²⁾ (pour le financement des PME). Toutefois, il demande également que les structures de suivi des programmes soient plus inclusives et plus «conviviales», de façon à promouvoir l'excellence et un accès plus équitable pour toutes les institutions et tous les États membres sans renoncer pour autant à la rigueur et à l'excellence exigées des programmes.

3.1.5. Le CESE croit fermement en l'efficacité de l'investissement social et en ses effets directs sur le bien-être des populations. Les politiques publiques ne doivent pas négliger la force des entreprises de l'économie sociale, non seulement parce qu'elles entretiennent des liens étroits avec la société civile, mais aussi parce qu'elles offrent des exemples positifs qui pourraient être reproduits dans des situations similaires. L'Europe doit promouvoir les bonnes pratiques des États membres dans toute l'Union⁽¹³⁾.

3.2. Réformes structurelles

3.2.1. Le marché unique des biens et des services a toujours été au cœur de l'intégration européenne. Si beaucoup a déjà été réalisé au prix d'efforts considérables, certains domaines essentiels à la croissance n'ont toujours pas connu la moindre évolution. Le CESE accueille donc avec satisfaction les efforts déployés par les États membres afin de lever les obstacles à la création d'un marché unique effectif, efficace et équitable. Le CESE ne doute pas non plus des avantages que tireraient les consommateurs européens d'un marché unique efficace des biens et des services, lequel rendrait l'Europe plus attractive pour les investissements, ce qui aurait un impact direct sur la création d'emplois et le bien-être social. Le Comité estime toutefois qu'il importe de consentir davantage d'efforts et de prendre des mesures concrètes pour atteindre cet objectif.

3.2.2. La position dominante que conférerait à l'Europe la création d'un marché unique numérique est dès lors essentielle et bénéficie clairement d'un soutien total du CESE. Le CESE est pleinement convaincu des avantages qu'apporterait un marché unique numérique efficace et considère que les modalités de financement des investissements dans les infrastructures et la connaissance devraient être axées sur cet objectif; il constate cependant, à cet égard également, qu'il existe des différences entre États membres et qu'elles sont susceptibles de faire obstacle à une bonne intégration.

3.2.3. De même, tout en favorisant l'excellence et l'efficacité sur le marché unique numérique⁽¹⁴⁾, l'Europe doit imposer à ses concurrents de respecter les règles et les normes européennes: toute concession en la matière serait injuste vis-à-vis du marché intérieur lui-même. Le CESE ne préconise aucunement des mesures protectionnistes ou autres mesures similaires; il demande simplement l'établissement de règles claires tout au long du processus ainsi qu'une bonne application des mesures et exigences nécessaires pour ouvrir la voie dans différents secteurs de l'économie et de la société.

3.2.4. Le Comité estime que les plans visant à promouvoir la croissance et la création d'emplois doivent être alignés sur les réformes nationales qui favorisent la participation d'une main-d'œuvre de qualité, augmentent la productivité et tirent le meilleur parti des systèmes de formation et d'éducation.

⁽¹⁰⁾ Pour le «programme-cadre Horizon 2020», voir le site internet de la Commission européenne <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020> (en anglais).

⁽¹¹⁾ Pour le «mécanisme pour l'interconnexion en Europe», voir le site internet de la Commission européenne <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connecting-europe-facility> (en anglais).

⁽¹²⁾ Pour «COSME», voir le site internet de la Commission européenne http://ec.europa.eu/entreprise/initiatives/cosme/index_en.htm (en anglais).

⁽¹³⁾ Avis du CESE sur les investissements à impact social (JO C 458 du 19.12.2014, p. 14).

⁽¹⁴⁾ Avis du CESE sur les avancées de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 (EUR/7 — EESC-2015-00034-00-00-AC-TRA).

3.3. La recherche d'une politique budgétaire responsable

3.3.1. En dépit de l'amélioration des performances des États membres concernant leur dette souveraine intérieure — le nombre de pays en situation de déficit excessif est passé de 24 en 2011 à 11 en 2014⁽¹⁵⁾, ce qui constitue une évolution positive —, il reste beaucoup à faire à cet égard, notamment dans une perspective de croissance à moyen et à long terme.

3.3.2. Les processus d'ajustement des États membres ont eu lieu au détriment du bien-être social des citoyens et ont affecté tout le monde, aussi bien les particuliers que les entreprises. Le CESE considère dès lors que l'examen annuel de la croissance doit faire de la lutte contre le chômage de masse persistant et de la gestion de la crise sociale une priorité politique explicite.

3.3.3. S'il se félicite d'une politique qui allie responsabilité budgétaire et stratégies de relance économique, le CESE attire l'attention sur la nécessité de mettre en œuvre des politiques qui reflètent la situation réelle dans chaque État membre. L'application de mesures génériques à des situations différentes s'est avérée être une garantie d'échec. La Commission ne souhaite certainement pas répéter les erreurs commises récemment.

3.3.4. Le Comité demande instamment à la Commission d'intensifier la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Il y a lieu de promouvoir et de diffuser les bonnes pratiques en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales afin d'obtenir plus d'efficacité et de justice.

4. Améliorer le système de gouvernance et le rendre plus efficace

4.1. Le CESE a été particulièrement actif dans l'évaluation et l'examen de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020⁽¹⁶⁾. S'estimant donc investi d'une certaine responsabilité, le Comité considère que le fait d'aligner le calendrier du réexamen de la stratégie sur le semestre européen et le Conseil constitue une mesure essentielle en vue d'atteindre les objectifs proposés et d'accroître l'efficacité des mesures envisagées, mais aussi pour procéder au réexamen des objectifs eux-mêmes.

4.2. Comme l'a abondamment relevé le comité de pilotage Europe 2020 du CESE, cet alignement est indispensable pour pouvoir déterminer l'efficacité des mesures en place, évaluer les objectifs fixés et adapter les mesures mises en œuvre de façon à les rendre plus efficaces à la lumière de la situation réelle qui prévaut en Europe en général et dans les États membres en particulier.

4.3. Le CESE se félicite de la rationalisation du Semestre européen, et en particulier de la proposition de présenter une évaluation économique unique et complète par État membre et de l'avancement de sa publication au mois de mars. Le Comité estime important que les recommandations par pays soient également présentées plus tôt.

4.4. Le CESE convient avec la Commission que les programmes nationaux de réforme doivent être réorientés et considère qu'il est essentiel que les partenaires sociaux ainsi que d'autres organisations de la société civile, soient associés à un stade précoce à leur élaboration. Cela permettra d'accroître l'adhésion au Semestre européen et de parvenir à une meilleure mise en œuvre en améliorant, en fin de compte, sa légitimité démocratique.

4.5. Le CESE souligne que l'examen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020 devrait être publié en temps utile, afin de donner aux parties intéressées suffisamment de temps pour préparer leurs positions.

4.6. Le Comité estime que l'innovation sociale et la politique d'investissement social doivent être intégrées dans la révision de la stratégie Europe 2020 et être soutenues par une initiative phare spécifique. Il demande que l'incidence sociale soit mesurée à la lumière des progrès des politiques sociales, en intégrant des indicateurs sociaux dans les rapports d'étape nationaux.

4.7. L'Europe doit agir de manière résolue en faisant preuve de solidarité et de respect pour la souveraineté des États membres, de réactivité et, surtout, d'un leadership intelligent dans la recherche de solutions qui soient inclusives et équilibrées; elle doit parvenir à un consensus capable de mobiliser les citoyens autour d'un projet qui soit véritablement européen et qui bénéficie à tous.

⁽¹⁵⁾ Pour le «déficit excessif», voir l'examen annuel de la croissance 2015 sur le site internet de la Commission européenne: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/annual-growth-surveys/index_fr.htm, point 4, «ADOPTER UNE ATTITUDE RESPONSABLE EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE».

⁽¹⁶⁾ Voir le rapport du CESE sur le réexamen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020 à l'adresse internet suivante: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr/europe-2020-meetings.34402>

4.8. Conscient des défis à surmonter, le CESE s'inquiète dès lors du manque d'inspiration concernant les questions environnementales dans le rapport relatif à l'examen annuel de la croissance. S'il faut s'attendre à ce que le plan d'investissement tienne compte de ces préoccupations, une section spécifiquement consacrée aux enjeux, opportunités et politiques en matière d'environnement donnera également à l'Europe les moyens de jouer un rôle moteur dans ce domaine. Le plan influera ainsi également sur le niveau de confiance dans l'avenir de l'industrie au sein de l'Union européenne ainsi que sur le bien-être des citoyens et le développement durable.

Bruxelles, le 19 février 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

ANNEXE

Calendrier du Semestre européen, accessible via ce lien:

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.europe-2020-opinions&itemCode=34757>

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



Office des publications de l'Union européenne
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR