



### Sommaire

#### I Résolutions, recommandations et avis

##### AVIS

##### Comité économique et social européen

##### 506<sup>e</sup> session plénière du CESE des 18 et 19 mars 2015

2015/C 268/01	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Le système actuel destiné à garantir la sécurité des aliments et des approvisionnements alimentaires dans l'Union européenne et les possibilités de son amélioration» (avis d'initiative) . . . . .	1
2015/C 268/02	Avis du Comité économique et social européen sur «Les îles intelligentes» (avis d'initiative) . . . . .	8
2015/C 268/03	Avis du Comité économique et social européen sur «La coopération européenne en matière de réseaux énergétiques» (avis d'initiative). . . . .	14
2015/C 268/04	Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle du développement durable et la participation de la société civile dans les accords d'investissement autonomes entre l'Union européenne et les pays tiers». . . . .	19

#### III Actes préparatoires

##### COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

##### 506<sup>e</sup> session plénière du CESE des 18 et 19 mars 2015

2015/C 268/05	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 — Un plan d'investissement pour l'Europe» [COM(2014) 903 final] et la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques et modifiant les règlements (UE) n <sup>o</sup> 1291/2013 et (UE) n <sup>o</sup> 1316/2013» [COM(2015) 10 final — 2015/0009 (COD)] . . . . .	27
---------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

2015/C 268/06	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 et au Comité des régions — Réexamen de la gouvernance économique — Rapport sur l'application des règlements (UE) n° 1173/2011, (UE) n° 1174/2011, (UE) n° 1175/2011, (UE) n° 1176/2011, (UE) n° 1177/2011, (UE) n° 472/2013 et (UE) n° 473/2013» [COM(2014) 905 final] . . . . .	33
2015/C 268/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1304/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen afin d'augmenter le montant du préfinancement initial versé aux programmes opérationnels soutenus par l'initiative pour l'emploi des jeunes» [COM(2015) 46 final]. . . . .	40
2015/C 268/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant (refonte)» [COM (2015) 48 final — 2015/0027 (COD)]. . . . .	45

## I

(Résolutions, recommandations et avis)

## AVIS

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

506<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 18 ET 19 MARS 2015

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Le système actuel destiné à garantir la sécurité des aliments et des approvisionnements alimentaires dans l'Union européenne et les possibilités de son amélioration»**

(avis d'initiative)

(2015/C 268/01)

**Rapporteur: M. Igor ŠARMÍR**

Le 27 février 2014, conformément à l'article 29, point A, des modalités d'application de son règlement intérieur, le Comité économique et social a décidé d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

*«Le système actuel destiné à garantir la sécurité des aliments et des approvisionnements alimentaires dans l'Union européenne et les possibilités de son amélioration».*

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 mars 2015.

Lors de sa 506<sup>e</sup> session plénière des 18 et 19 mars 2015 (séance du 18 mars 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 181 voix pour, 9 voix contre et 17 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) apprécie que la sécurité des aliments fasse partie des priorités de l'Union européenne et qu'un système solide destiné à la garantir ait été mis en place. Il est particulièrement réjouissant que la sécurité des aliments dans l'Union européenne relève, depuis 2002, de la compétence d'une agence spécialisée, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA, selon son sigle en anglais), qui dispose de tous les moyens nécessaires pour évaluer la sécurité des produits mis sur le marché européen.

1.2. Le CESE considère qu'au cours de son existence, l'EFSA a démontré sa compétence. Elle joue incontestablement un rôle très important dans le domaine de la prévention des risques sanitaires en Europe. Grâce à elle, l'Union européenne dispose d'un des systèmes les plus performants de protection de la santé publique au monde. Cependant, du fait que la santé publique est un sujet hypersensible et que la confiance des consommateurs est un souci majeur pour l'EFSA, il s'impose de continuer à étudier les possibilités d'amélioration du système en place, du fait notamment des questions nouvelles soulevées par la science. Dans l'intérêt de cet objectif, le CESE tient à faire quelques propositions.

1.3. La transparence de la procédure d'évaluation des produits nouveaux, chimiques et autres, ayant vocation à entrer dans la chaîne alimentaire constitue certainement une condition importante de la confiance des consommateurs envers le système et les produits évalués. Le CESE estime que certaines améliorations sont possibles dans ce domaine. Par exemple, les études réglementaires présentées par les fabricants et devant prouver l'innocuité du produit concerné ne sont pas publiées dans les revues scientifiques et non seulement les données brutes de ces études ne sont pas systématiquement mises à disposition de la communauté scientifique mais le secret commercial est ouvertement invoqué dans plusieurs cas. Le CESE est persuadé que ceci n'est pas juridiquement approprié, car selon l'EFSA elle-même, les données des études réglementaires n'ont pas un caractère confidentiel.

1.4. Le CESE demande à la Commission européenne d'entreprendre des modifications appropriées de la réglementation concernée afin que cette dernière impose de révéler systématiquement, après l'expertise effectuée par l'EFSA, les études réglementaires concernées ainsi que les données brutes de ces études sur le site web de l'EFSA.

1.5. Le CESE félicite celle-ci des récentes initiatives destinées à publier des informations de manière proactive.

1.6. Dans le passé, l'Agence s'était trouvée dans une situation délicate à cause des conflits d'intérêt de quelques-uns de ses experts. Le CESE félicite l'EFSA de l'effort fait en 2012 afin de normaliser la situation mais recommande de rester vigilant du fait de la sensibilité extrême de cet aspect propre à l'évaluation officielle.

1.7. La tâche de l'EFSA est compliquée par l'existence d'études scientifiques dont les résultats sont clairement influencés par la source de leur financement et pourraient prêter le flanc à de fortes controverses. Le CESE recommande à l'EFSA d'accorder une attention particulière à ce phénomène, car la littérature scientifique est une référence importante de la procédure d'évaluation.

1.8. Le CESE félicite l'EFSA pour les efforts importants consentis depuis plusieurs années en vue d'une meilleure compréhension de l'action des mélanges et de la mise au point des méthodologies nouvelles utilisables lors de la procédure d'évaluation et il encourage l'EFSA à les mettre en œuvre le plus rapidement possible.

1.9. Le CESE recommande d'être prudent en ce qui concerne l'application du principe «la dose fait le poison», car une partie considérable des endocrinologues apportent depuis vingt ans des preuves que, dans le cas des substances dénommées «perturbateurs endocriniens», la variable décisive n'est pas la dose mais le moment de l'exposition. Ces connaissances nouvelles ne sont pas encore prises en compte par le cadre réglementaire, comme l'a déjà signalé un rapport récent du Parlement européen <sup>(1)</sup>.

1.10. Le CESE recommande à la Commission européenne de définir, à la suite de la consultation de la communauté des endocrinologues, une liste des produits susceptibles d'avoir un impact négatif sur le développement du système endocrinien. Le CESE demande à la Commission d'appliquer le principe de précaution aux substances figurant sur cette liste, en attendant qu'un consensus soit atteint au sein de la communauté scientifique, soit en faveur de leur dangerosité hormonale, soit en faveur de leur innocuité.

1.11. Les ravageurs et maladies importés de pays tiers peuvent avoir des effets désastreux pour les producteurs et les consommateurs de l'Union européenne. Le renforcement du contrôle aux frontières, l'application du principe de réciprocité et la volonté politique des autorités européennes constituent des facteurs indispensables pour assurer la cohérence du système.

1.12. L'Union européenne doit veiller à se prévaloir d'un dispositif commercial qui n'entame pas les garanties touchant à la sécurité alimentaire des citoyens européens. La révision de la législation en matière phytosanitaire et zoosanitaire offre l'occasion d'améliorer la mise en œuvre des systèmes de contrôle, de les appliquer de façon uniforme et de parer aux retombées négatives dans le domaine social, environnemental et économique.

1.13. Le CESE demande que soit assurée la traçabilité intégrale des aliments, «de la ferme à la table» (y compris les aliments importés), pour permettre aux consommateurs de choisir ceux qui répondent à une certaine qualité et aux normes de sécurité en vigueur dans l'Union européenne.

## 2. Observations générales

2.1. Le présent avis traite de deux sujets un peu différents, qui ont cependant un dénominateur commun: rassurer la société européenne sur la disponibilité d'aliments sûrs. D'une part, la première partie est consacrée au système actuel d'évaluation des produits nouveaux destinés à entrer dans la chaîne alimentaire et, d'autre part, l'objectif de la seconde partie est de signaler certains aspects problématiques que le commerce international en rapport avec les marchandises agroalimentaires présente tant pour les agriculteurs que pour les consommateurs et les citoyens en général.

2.2. La sécurité des aliments constitue une des priorités officielles de l'Union européenne et, sur le plan institutionnel, elle est certainement bien assurée par la Commission européenne et l'EFSA. Il est indéniable que la gestion des risques microbiologiques peut être considérée comme maîtrisée. Cependant, au vingtième siècle, les risques chimiques se sont ajoutés aux risques microbiologiques et, dans ce domaine, la situation est moins claire.

---

<sup>(1)</sup> Résolution du Parlement européen du 14 mars 2013 sur la protection de la santé publique contre les perturbateurs endocriniens [2012/2066(INI)].

2.3. Au cours des soixante dernières années, plus de cent mille molécules neuves, produits de la chimie de synthèse, ont été relâchées dans l'environnement. Néanmoins, seule une partie négligeable de ces produits (1 à 2 %) ont été évalués sur le plan des risques possibles liés à la santé humaine<sup>(2)</sup>, ce qui est, entre autres, préoccupant sur le plan de la sécurité des aliments. En effet, en dehors des substances qui entrent directement dans la chaîne alimentaire (additifs, résidus des pesticides ou de matières plastiques) et qui font en principe l'objet de la procédure d'évaluation, d'autres substances peuvent y entrer indirectement via le sol, l'air et l'eau.

2.4. Après une utilisation et consommation plus ou moins prolongées, un certain nombre de produits de chimie de synthèse ont déjà été retirés du marché, du fait que leur toxicité et/ou leur pouvoir cancérigène ont été scientifiquement mis en évidence (voir par exemple le paragraphe 2.5). Cependant, d'autres produits n'ont pas encore été interdits malgré l'existence de soupçons scientifiques plus ou moins fondés. Il est donc tout à fait légitime de se poser la question de savoir quel est le lien entre l'exposition de la population humaine à ces nouveaux produits de chimie de synthèse, d'une part, et une augmentation exponentielle dans les pays développés des cas de cancers et de maladies neurodégénératives, ainsi que de la stérilité, du diabète ou de l'obésité, d'autre part.

2.5. L'Union européenne a mis en place un système solide pour la prévention des risques liés à l'entrée des produits nouveaux, chimiques et autres, dans la chaîne alimentaire. Sur le plan institutionnel, la Commission européenne (direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire) est responsable de la gestion des risques, tandis que l'EFSA, l'agence européenne compétente sur le plan technique, est responsable de l'évaluation des risques. La mise en œuvre du nouveau système a déjà apporté certains résultats rassurants pour les consommateurs: par exemple, à la suite d'évaluations approfondies, le nombre de pesticides autorisés dans l'Union européenne a radicalement diminué entre 2000 et 2008 (de 1 000 à 250). D'autre part, cette évolution préoccupe les agriculteurs, qui commencent à souffrir de l'absence de substances actives leur permettant de lutter contre les ravageurs. Paradoxalement, bon nombre de ces substances actives interdites dans l'Union européenne sont autorisées dans des pays tiers qui exportent leur production sur le marché européen.

2.6. Malgré l'existence d'un système robuste, l'expérience de son fonctionnement a montré que certains aspects de l'expertise peuvent encore être améliorés, d'autant plus que les nouvelles découvertes scientifiques et leurs applications commerciales présentent souvent de nouveaux défis pour la procédure d'évaluation. Ces défis sont d'ordre systémique et méthodologique.

### **3. Possibilités d'améliorer le système d'évaluation des produits nouveaux, entrant dans la composition des denrées alimentaires**

3.1. L'évaluation effectuée par l'EFSA est basée sur une étude scientifique qui devrait démontrer l'innocuité du produit concerné. Selon la législation actuelle, cette étude de référence doit être présentée par le demandeur, à savoir par la société qui entend introduire le produit sur le marché. Or, ceci représente un aspect assez peu rassurant, car les résultats des études scientifiques peuvent être radicalement différents en fonction de la source de leur financement (voir paragraphe 3.4). Néanmoins, il est vrai que la réglementation européenne appliquée par l'EFSA prévoit des conditions à respecter lors de la réalisation de ces études, ainsi que, pour la suite de la procédure d'évaluation, des mécanismes devant pondérer la tendance décrite dans la phrase précédente.

3.2. Un autre aspect problématique de la procédure d'évaluation est la confidentialité de ces études réglementaires, qui semble être controversée: ces études ne sont pas publiées dans des revues scientifiques et les données brutes sont souvent couvertes par le «secret commercial», ce qui empêche la communauté scientifique d'effectuer une contre-expertise<sup>(3)</sup>. Nous comprenons qu'il est nécessaire de protéger par le secret commercial les données et les informations relatives aux produits nouveaux, qui pourraient trahir soit la composition des produits, soit le procédé de leur fabrication. Néanmoins, ce n'est pas le cas des données des études réglementaires, qui ne traduisent que la réaction des cobayes qui ont consommé les produits étudiés. Étant donné que dans ce cas-là, l'application du secret commercial n'est pas justifiée par la protection des intérêts légitimes des producteurs<sup>(4)</sup>, le CESE la considère comme abusive et demande d'adapter la législation afin de rendre les données brutes des études réglementaires systématiquement disponibles pour la communauté scientifique (sur le site web de l'agence), une fois l'expertise réalisée par l'EFSA.

<sup>(2)</sup> Cette estimation a été faite indépendamment par Vincent Coglianò du CIRC (Centre international de recherche sur le cancer) et par Andreas Kortenkamp, qui dirige le Centre de toxicologie de l'Université de Londres.

<sup>(3)</sup> Par exemple, les données brutes de l'étude réglementaire relative au maïs génétiquement modifié MON 863 n'ont été mises à la disposition de la communauté scientifique qu'en vertu de la décision d'un tribunal allemand en 2005 et, en janvier 2013, la société Monsanto a menacé l'EFSA d'une action en justice «pour avoir dévoilé le secret commercial» à cause de la révélation par la directrice de l'EFSA sur l'internet, sous la pression des médias et d'une partie de la communauté scientifique, des données relatives au maïs GM NK 603.

<sup>(4)</sup> Selon l'EFSA elle-même, les données des études réglementaires (de référence) n'ont pas un caractère confidentiel.

3.3. L'EFSA est une agence publique qui a été mise en place afin d'assurer une expertise scientifique indépendante des produits nouveaux entrant dans la composition des denrées alimentaires. Cependant, dans le passé, l'EFSA a été critiquée à cause des conflits d'intérêt de certains de ses experts. Le plus souvent, ils étaient en même temps consultants de l'ILSI<sup>(5)</sup>. Le CESE apprécie qu'en 2012, l'EFSA ait fait un effort important afin de remédier à ce problème, de sorte que la situation s'est normalisée par la suite. Compte tenu de la sensibilité de cet aspect, le CESE recommande que l'on continue à être vigilant.

3.4. Dans le cadre du travail d'évaluation, les agences compétentes se réfèrent également aux études relatives au domaine concerné, publiées dans la littérature scientifique. Cependant, il a été démontré que les résultats des études scientifiques peuvent être radicalement différents en fonction de la source de leur financement<sup>(6)</sup>. L'indépendance des chercheurs est fondamentale pour garantir la viabilité du système et la tâche de l'EFSA est compliquée par la nécessité de faire la distinction entre les études scientifiques de haut niveau et celles dont la valeur est douteuse en raison de fautes méthodologiques ou autres.

#### 4. Possibilités d'améliorer la méthodologie de la procédure d'évaluation des produits potentiellement dangereux

4.1. La méthodologie d'évaluation des produits chimiques pouvant être incorporés dans les denrées alimentaires est basée sur le principe dit de Paracelse. Selon ce principe, «tout est poison et rien n'est poison; seule la dose fait le poison». Pour chaque produit, il suffit donc de déterminer une «dose journalière admissible» ou DJA. Autrement dit, la grande majorité des produits nouveaux peuvent être consommés quotidiennement, à condition que l'on ne dépasse pas une quantité déterminée.

4.2. Pendant des siècles, l'application du principe de Paracelse pouvait être considérée comme fiable. Mais les substances synthétiques nouvelles qui sont depuis plusieurs décennies contenues dans les denrées alimentaires constituent un défi nouveau et excluent une application aveugle dudit principe.

4.3. Le premier problème concerne la gestion de l'alimentation des personnes considérées individuellement. En effet, les consommateurs ignorent complètement l'existence de la DJA et, de ce fait, ils n'ont pas de possibilité, même théorique, de contrôler qu'ils ne dépassent pas la quantité «autorisée» d'une substance concrète, qui peut être contenue dans plusieurs denrées alimentaires consommées quotidiennement<sup>(7)</sup>. En réalité, ce concept reste très scientifique et technique, et son application est réservée à un cercle étroit de spécialistes.

4.4. L'organisme humain n'est pas exposé à une seule substance chimique, mais à un grand nombre de résidus de pesticides, de matières plastiques et d'additifs alimentaires, contenus dans l'alimentation. Or, la DJA n'est déterminée que pour chaque substance chimique individuellement, sans qu'il soit tenu compte d'un possible effet cumulatif ou même synergique. Malheureusement, cet effet est loin d'être purement hypothétique, car plusieurs études ont déjà mis en évidence que l'action cumulée de plusieurs substances dont les tests individuels n'ont montré aucun problème peut avoir des conséquences graves<sup>(8)</sup>.

4.5. Les agences responsables de l'évaluation des produits potentiellement dangereux, comme l'EFSA ou la FDA aux États-Unis, étudient depuis plusieurs années l'effet cumulatif et l'effet synergique mais les résultats de leurs efforts n'ont pas encore été traduits dans la réglementation<sup>(9)</sup>, ce qui est lié aux difficultés scientifiques et à la complexité de cette tâche. Cependant, l'EFSA déclare être assez proche de la mise en œuvre des applications réglementaires des connaissances scientifiques acquises dans ce domaine et le CESE l'encourage à le faire le plus rapidement possible.

<sup>(5)</sup> ILSI (International Life Science Institute) — organisation de lobby des multinationales dans le domaine de l'agrochimie, de l'agroalimentaire et de la biotechnologie, à l'instar de Coca-Cola ou de Monsanto. Au printemps 2012, à la suite d'un rapport de la Cour des comptes (Rapport spécial n° 15/2012), qui a mis en évidence la manque de clarté dans la gestion des conflits d'intérêt au sein de l'EFSA, le Parlement européen a reporté en deuxième lecture sa décision d'approuver la décharge budgétaire de l'agence pour l'année 2010 dans l'attente d'informations complémentaires relatives à la politique qu'elle mène en matière de conflits d'intérêt.

<sup>(6)</sup> Voir, par exemple, Frederick vom Saal & Claude Hughes, «An extensive new literature concerning low-dose effects of bisphenol-A shows the need for a new risk assessment», *Environmental Health Perspectives*, vol. 113, août 2005, p. 926-933.

<sup>(7)</sup> Par exemple, l'édulcorant synthétique aspartame est présent dans 6 000 produits différents.

<sup>(8)</sup> Par exemple, Sofie Christiansen, Ulla Hass et al., «Synergic disruption of external male sex organ development by a mixture of four antiandrogens», *Environmental Health Perspectives*, vol. 117, n° 12, décembre 2009, p. 1839-1846.

<sup>(9)</sup> En 2006, le commissaire européen à l'agriculture, interrogé par le parlementaire Paul Lannoye, a reconnu le vide réglementaire concernant l'évaluation des mélanges. Néanmoins, depuis cet aveu, aucun progrès significatif n'a été accompli.

4.6. Enfin, le principe de Paracelse a été mis en cause par le phénomène des substances dites «perturbateurs endocriniens». Il s'agit de substances qui ont tendance à imiter le fonctionnement des hormones, le plus souvent de l'hormone féminine œstrogène. Selon une partie importante des endocrinologues, elles ont souvent un effet néfaste lorsque l'organisme est exposé à des quantités nettement inférieures à la DJA et il n'est même pas possible de déterminer un seuil au-dessous duquel elles ne seraient pas nocives<sup>(10)</sup>. Il a été démontré que, dans le cas des perturbateurs endocriniens, la variable cruciale n'est pas la dose mais le moment de l'exposition. En l'occurrence, la période la plus dangereuse est celle où le système endocrinien des individus se développe (la vie prénatale, la petite enfance et la puberté). Une autre particularité des perturbateurs endocriniens est le fait que leur toxicité peut se manifester quelques années, voire plusieurs décennies après l'exposition.

4.7. Un grand nombre de substances, naturelles ou synthétiques, sont aujourd'hui considérées par les endocrinologues comme des perturbateurs endocriniens, dont plusieurs qui se trouvent régulièrement dans l'alimentation humaine. Il s'agit par exemple de plusieurs pesticides, des dioxines, des PCB ou des phtalates, mais la discussion la plus animée concerne aujourd'hui la matière d'emballage dénommée bisphénol-A<sup>(11)</sup>.

4.8. Il a été mis en évidence que les perturbateurs endocriniens contribuent de manière décisive à une baisse inquiétante de la fertilité des hommes (phénomène constaté depuis la Seconde guerre mondiale), à une croissance importante des cas de cancer des testicules et de la prostate chez l'homme et de cancer du sein chez la femme, ainsi qu'à d'autres pathologies graves<sup>(12)</sup>.

4.9. Les organismes européens compétents, à savoir l'EFSA et la direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire, hésitent à prendre des mesures vivement recommandées par les endocrinologues, du fait que l'opinion de la communauté scientifique serait partagée quant à l'action néfaste de très faibles doses<sup>(13)</sup>. Or, une grande partie des scientifiques qui font de la recherche originale en endocrinologie considèrent très dangereuse l'action de très faibles doses des substances reconnues par eux comme étant des perturbateurs endocriniens, notamment pour les femmes enceintes et les petits enfants. Pour eux, il s'agit d'un fait établi, prouvé par des «milliers d'études scientifiques»<sup>(14)</sup>, tandis que pour l'EFSA, l'action de très faibles doses n'est qu'une simple hypothèse.

4.10. À la suite de l'existence d'un rapport exhaustif<sup>(15)</sup> commandé par la direction générale de l'environnement, qui a confirmé l'avis des endocrinologues, la direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire a invité l'EFSA, en octobre 2012, à se pencher sur les critères de définition des perturbateurs endocriniens et à évaluer la pertinence des méthodes d'essai existant en la matière. Ces démarches n'ont toutefois pas encore été accomplies et la Commission européenne ne propose pour l'instant qu'une feuille de route qui pose les jalons d'une définition des perturbateurs endocriniens<sup>(16)</sup>. La tâche elle-même est donc reportée à la fin 2016.

4.11. La communauté des endocrinologues a manifesté à plusieurs reprises son désaccord avec la position de l'EFSA et d'autres organes consultatifs ou agences de réglementation en matière de perturbateurs endocriniens. Il s'agit notamment de la déclaration de consensus publiée par la Société américaine d'endocrinologie, qui compte plus de mille professionnels<sup>(17)</sup>, du colloque international organisé à Berlin en septembre 2012 ou de la «Déclaration de Berlaymont» de mai 2013<sup>(18)</sup>. Tous les signataires de cette dernière étaient des spécialistes qui publient activement des travaux sur le sujet et ils considéraient comme urgent que la réglementation européenne commence à tenir compte des connaissances accumulées depuis des années. Par exemple, le dernier règlement sur les pesticides de mars 2013 impose de réaliser des tests pour savoir si le nouveau produit est, entre autres, mutagène, mais pas d'évaluer son activité hormonale. Ceci montre que les préoccupations des endocrinologues sont encore loin d'être prises au sérieux par les autorités compétentes.

<sup>(10)</sup> *The 2013 Berlaymont Declaration on Endocrine Disruptors*.

<sup>(11)</sup> En 2008, la vente des biberons fabriqués en BPA a été interdite au Canada, et en 2011, l'Union européenne a fait de même. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, la France a interdit d'utiliser le bisphénol-A pour tous les produits ayant vocation à entrer en contact avec les denrées alimentaires. Cette interdiction a été justifiée par un avis scientifique de l'agence nationale ANSES. Le 21 janvier 2015, l'EFSA a publié un avis selon lequel «aux niveaux actuels d'exposition, le BPA ne présente pas de risque pour la santé des consommateurs de tous les groupes d'âge».

<sup>(12)</sup> Résolution du Parlement européen du 14 mars 2013 sur la protection de la santé publique contre les perturbateurs endocriniens [2012/2066 (INI)], considérants A et C, et *The 2013 Berlaymont Declaration on Endocrine Disruptors*.

<sup>(13)</sup> L'EFSA se réfère notamment au colloque qu'elle a organisé à Bruxelles en juin 2012, où les experts en endocrinologie ne représentaient qu'une partie (minoritaire) des participants.

<sup>(14)</sup> Affirmation de l'endocrinologue américain Frederick vom Saal lors de la conférence internationale organisée à Berlin en septembre 2012.

<sup>(15)</sup> Andreas Kortenkamp, Olwenn Martin, Michael Faust, Richard Evans, Rebecca McKinlay, Frances Orton et Erika Rosivatz, «State of the art assessment of endocrine disruptors», rapport final, 23 décembre 2011.

<sup>(16)</sup> Feuille de route de la Commission européenne sur le thème «Defining criteria for identifying Endocrine Disruptors in the context of the implementation of the Plant Protection Product Regulation and Biocidal Products Regulation», juin 2014.

<sup>(17)</sup> Evanthia Diamanti-Kandarakis et alii, «Endocrine-disrupting chemicals: an Endocrine Society scientific statement», *Endocrine Reviews*, vol. 30, n° 4, juin 2009, p. 293-342.

<sup>(18)</sup> Voir note 10 de bas de page.

4.12. Le CESE estime qu'il est urgent de commencer à tenir compte, dans le cadre de la réglementation, des connaissances accumulées en matière d'endocrinologie et rejoint ainsi la position exprimée par le Parlement européen <sup>(19)</sup>. Même si l'opinion de la «communauté scientifique au sens large du terme» est partagée, l'avis d'une grande partie de la communauté des endocrinologues devrait être largement suffisant pour appliquer au moins le principe de précaution aux substances reconnues par des endocrinologues comme perturbateurs endocriniens.

## 5. Commerce international: ravageurs et maladies agricoles

5.1. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) prescrit à ses membres d'entreprendre des négociations pour poursuivre les échanges de produits agricoles et les faciliter, en réduisant de manière substantielle et progressive les aides internes et la protection de leurs produits, le but étant de favoriser une libéralisation toujours plus grande.

5.2. Dans un marché mondial qui est de plus en plus libéralisé et dans lequel la circulation commerciale des productions végétales s'intensifie et se renforce à la suite des accords commerciaux que l'Union européenne ne cesse de conclure avec des pays tiers, le risque d'introduire de nouveaux ravageurs et de nouvelles maladies gagne continuellement en importance.

5.3. Les producteurs européens éprouvent une grande inquiétude et de fortes craintes quant à l'arrivée d'agents nuisibles qui, pour beaucoup, présentent une grande dangerosité et n'étaient pas implantés jusqu'à présent sur le territoire européen. Dans certains cas, leur apparition et leur propagation pourraient provoquer un déclin brutal de diverses productions européennes, en particulier dans des cultures peu répandues, et infliger ainsi de lourdes pertes économiques à leurs producteurs.

5.4. Indépendamment de la menace qu'elle fait peser sur l'activité agricole en rapport avec certaines productions, l'irruption de ravageurs ou de maladies d'origine étrangère a pour effet d'augmenter les coûts de revient des agriculteurs européens et, par conséquent, d'entamer la rentabilité de leurs exploitations. En outre, ces fléaux peuvent avoir un impact de forte ampleur, économique, environnemental ou social, sur l'ensemble du territoire européen.

5.5. Pour puiser dans l'actualité un exemple, aussi clair et éloquent qu'incontestable, de la gravité que présente ce problème, on se doit de mentionner le cas, récent, de l'importation d'agrumes en provenance d'Afrique du Sud. Lors de la dernière campagne, il a été débarqué dans les ports européens un nombre appréciable de cargaisons de ces agrumes sud-africains contaminés par un dangereux champignon, le *Guignardia citricarpa*, qui provoque la maladie des taches noires. Plus concrètement, cet agent pathogène a été détecté à 35 reprises dans des agrumes sud-africains d'importation.

5.6. De ce fait, le laxisme de l'Union européenne met en péril les 500 000 hectares qui sont consacrés aux agrumes sur son territoire, étant donné que l'on ne dispose pas d'un traitement efficace pour éradiquer cette maladie. Son apparition produirait des effets extrêmement dommageables, d'un point de vue économique, environnemental et social, en compromettant la sécurité des approvisionnements.

5.7. Bien qu'il améliore à certains égards la directive 2000/29/CE du Conseil du 8 mai 2000 concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté <sup>(20)</sup>, le projet de nouvelle réglementation en matière phytosanitaire n'aborde toujours pas certains aspects d'importance cruciale, de telle sorte que les problèmes les plus importants restent, pour une bonne part, en attente de solution.

5.8. De même, il y a lieu de souligner que les conditions dans lesquelles sont produites les denrées importées de pays tiers ne sont pas les mêmes que celles qui sont en vigueur dans l'Union européenne. Ces États permettent l'utilisation de nombreux produits phytosanitaires que les Européens n'autorisent pas, leurs limites maximales de résidus (LMR) sont plus élevées que celles tolérées sur le territoire européen et leurs conditions socioprofessionnelles diffèrent de celles de l'Europe, la protection qu'ils assurent étant moindre, quand elle n'est pas totalement inexistante.

5.9. Du point de vue des consommateurs européens, il convient d'insister sur la différence marquée qui est établie, du point de vue de la sécurité et de la traçabilité, entre les productions étrangères et celles issues de l'Union européenne.

<sup>(19)</sup> Voir note 1 de bas de page.

<sup>(20)</sup> JO L 169 du 10.7.2000, p. 1.



5.10. La législation actuelle limite et restreint l'usage d'un nombre croissant de matières actives pour la lutte contre tel ou tel ravageur ou maladie. Ces restrictions imposées aux agriculteurs européens pourraient en arriver à concerner 50 % des produits qui étaient disponibles ces dernières années. En outre, les personnes qui appliquent ces traitements doivent répondre à des exigences renforcées, nécessitant qu'elles soient davantage formées et utilisent plus de moyens de protection lorsqu'elles procèdent à cette application.

5.11. Le principe de réciprocité devrait garantir que toutes les productions qui arrivent sur un marché déterminé aient obligatoirement été produites dans le respect des exigences ou normes en vigueur pour celles dont la culture s'effectue en Europe, concernant la sécurité sanitaire, l'écoconditionnalité, l'utilisation de matières actives, etc.

Bruxelles, le 18 mars 2015.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---

**Avis du Comité économique et social européen sur «Les îles intelligentes»****(avis d'initiative)**

(2015/C 268/02)

**Rapporteuse: M<sup>me</sup> DARMANIN**

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:

*Les îles intelligentes*

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 mars 2015.

Lors de sa 506<sup>e</sup> session plénière des 18 et 19 mars 2015 (séance du 19 mars 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 147 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

**1. Recommandations**

1.1. Les îles présentent des caractéristiques uniques qui sont à l'origine de difficultés spécifiques, mais ces caractéristiques peuvent être transformées en atouts pour peu que des politiques de développement intelligentes et durables soient mises en œuvre afin de conférer aux îles les avantages concurrentiels induits par une croissance durable et des emplois de meilleure qualité.

1.2. Dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques de développement intelligentes et durables, il convient également de prendre en compte les spécificités des îles, et plus particulièrement leur vulnérabilité aux effets du changement climatique. Les différentes politiques et initiatives devraient dès lors veiller à intégrer de manière appropriée des mesures d'adaptation au changement climatique afin de s'assurer que les îles développent et renforcent leur résilience au changement climatique dans tous les secteurs de leur économie.

1.3. Des politiques intelligentes pour des îles intelligentes prévoiraient un «test spécifique pour les îles» qui examinerait, pour chaque politique européenne, quelles sont ses incidences sur les îles et si elle prend dûment en compte la dimension insulaire. Le CESE invite la Commission européenne à mettre en œuvre des tests spécifiques pour les îles dans l'ensemble des directions générales.

1.4. Le CESE propose toute une série de recommandations en faveur de politiques intelligentes destinées à promouvoir les îles intelligentes. Chacune de ces recommandations est expliquée et décrite en détail dans les paragraphes 4 à 11 ci-après. Elles portent sur:

- la stratégie numérique: investissement dans les infrastructures, achèvement du marché unique et investissement dans la recherche et le développement,
- l'approvisionnement énergétique: les îles comme terrains d'expérimentation pour les énergies océanique, marémotrice, houlomotrice, solaire et éolienne, et l'utilisation combinée de ces technologies,
- la mobilité et les transports urbains: Horizon 2020 et Interreg devraient prévoir des programmes ciblant le transport maritime et la mobilité urbaine en vue d'un développement durable dans les îles, et des liens devraient être établis entre les aides d'État et les initiatives qui contribuent à des transports durables,
- la politique maritime: surveillance maritime, recherche et développement dans les domaines de l'exploitation minière maritime et de l'océanographie, en utilisant les îles comme centres de recherche; analyse d'impact concernant le rôle des îles dans la politique maritime,

- le commerce des biens et des services: meilleures pratiques en matière de marchés de niche; adaptation des politiques afin de promouvoir les marchés de niche dans les îles; laboratoires ouverts pour le développement économique et social dans les îles,
- le tourisme: accessibilité; spécificités de la nature du tourisme et incidences du tourisme,
- la gestion de l'eau: prise en considération des spécificités des îles dans les politiques, et
- l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie.

1.4.1. Il est entendu que l'initiative de la mise en œuvre de ces recommandations revient en première instance, en fonction des compétences et des responsabilités des différents niveaux, de façon partagée ou non, à l'échelon local, régional, national ou européen. À cet égard, la coopération entre les différents niveaux s'impose de manière expresse.

## 2. Champ d'application

2.1. Dans le présent avis, le CESE se base sur la définition des îles utilisée par les Nations unies. D'une part, cependant, il limite son champ d'application aux îles qui font partie de l'Espace économique européen (EEE) et, d'autre part, il l'élargit aux îles de petite taille et de taille moyenne qui sont des États membres de l'EEE en tant que tels, à savoir spécifiquement Malte, Chypre et l'Islande.

2.2. L'expression «îles intelligentes» renvoie spécifiquement à tout espace insulaire qui génère un développement économique local durable et une qualité de vie élevée grâce à l'excellence dont il fait preuve dans de nombreux secteurs clés du développement durable, tels que l'économie, la mobilité, l'énergie, l'environnement, les TIC, l'eau, l'éducation ou le capital humain, ainsi que dans le domaine de la gouvernance.

## 3. Introduction

3.1. Les îles d'Europe sont parfois désavantagées par rapport au continent en raison de leur isolement et de leur caractère périphérique. La géographie n'a cependant pas que des inconvénients; elle entraîne aussi d'énormes avantages et, à l'heure actuelle, les îles présentent également un potentiel considérable de croissance et de développement, non seulement pour elles-mêmes, mais pour l'Europe dans son ensemble. C'est pourquoi le CESE demande la mise en place, aux niveaux européen, national et régional, de politiques et initiatives de développement intelligentes qui prennent aussi en compte les spécificités des îles. Néanmoins, la responsabilité des politiques intelligentes dans les îles devrait être partagée entre tous les niveaux susmentionnés et ne pas incomber exclusivement à l'un d'entre eux. En raison de cette responsabilité partagée — mais pas uniquement —, le CESE demande que l'on crée un groupe d'experts sur les îles qui superviserait les politiques ainsi que leur applicabilité et leurs incidences sur les îles. Par ailleurs, il recommande que l'on mette en place une plateforme ouverte pour les îles, qui jouerait le rôle de forum de coordination et d'action entre les différentes îles s'agissant des objectifs liés aux îles intelligentes.

3.2. Les spécificités des îles ont souvent pour corollaire certaines particularités sociétales, comme le dépeuplement, les insulaires partant vivre sur le continent pour bénéficier de ce qui peut être perçu comme de meilleures opportunités, les difficultés liées au transport et, parfois, la marginalisation. Certaines îles ont toutefois réussi à transformer ces inconvénients en atouts en développant des niches par lesquelles elles se distinguent.

3.3. Compte tenu des spécificités propres aux îles, le CESE demande que les politiques européennes prévoient un «test spécifique pour les îles» qui examinerait, pour chaque politique, quelles sont ses incidences sur les îles et si elle prend dûment en compte la dimension insulaire. Le CESE invite la Commission européenne à mettre en œuvre des tests spécifiques pour les îles dans l'ensemble des directions générales.

## 4. Capacité numérique

4.1. L'internet représentera inmanquablement un secteur de croissance pour l'Europe; nos objectifs pour 2020 prévoient donc notamment de faire en sorte que tous les Européens aient accès au haut débit à l'horizon 2020 et que 50 % d'entre eux réalisent des achats en ligne d'ici 2015.

4.2. En ce qui concerne l'objectif consistant à garantir une couverture internet élargie à l'horizon 2020, certaines zones, dont des îles, accusent un retard en raison de problèmes d'infrastructures. Un certain nombre d'îles, notamment les îles les plus périphériques, affichent actuellement de faibles taux de pénétration de l'internet et un faible accès public à cette technologie.

4.3. Alors qu'un des objectifs de la stratégie Europe 2020 était de faire en sorte que toute l'Europe bénéficie d'une couverture internet d'ici 2013, cet objectif n'a pas encore été atteint sur certaines îles, essentiellement en raison de problèmes d'infrastructures.

4.4. La capacité numérique est l'un des moyens dont disposent les îles pour réduire l'obstacle géographique que représente leur isolement, non seulement grâce aux possibilités qu'offre le commerce électronique pour l'entrepreneuriat, l'emploi et les PME, mais aussi du fait qu'elle permet à la population de tirer davantage profit du marché unique.

4.5. Le CESE préconise dès lors des actions spécifiques aux niveaux national et européen consistant à :

- i) investir dans les infrastructures pour garantir un taux maximal de pénétration du haut débit dans les îles;
- ii) achever le marché unique numérique en s'assurant que les îles ne soient pas pénalisées et en leur permettant de participer pleinement au marché unique; et
- iii) investir dans la recherche et le développement au niveau européen en exploitant le potentiel des îles pour stimuler l'emploi et la croissance dans les régions éloignées. La recherche et le développement devraient en outre être utilisés comme outil pour renforcer l'innovation sociale dans les îles.

## 5. Utilisation durable de l'énergie

5.1. L'Europe a introduit des objectifs énergétiques pour 2020, 2030 et 2050, axés sur un développement plus durable et visant à limiter le recours aux combustibles fossiles pour la satisfaction de nos besoins énergétiques. Certaines îles de l'Union européenne dépendent non seulement des combustibles fossiles pour l'ensemble de leurs besoins énergétiques, mais aussi de quelques modes d'acheminement spécifiques pour les obtenir.

5.2. Il est donc d'autant plus important pour les îles d'utiliser l'énergie d'une manière plus durable. Par leur nature même, les îles sont bien placées pour tirer le meilleur parti de l'énergie océanique, de l'énergie éolienne et de l'énergie solaire.

5.3. Des initiatives particulièrement réussies montrent que les îles ont le potentiel requis pour devenir durablement autosuffisantes sur le plan énergétique. Par exemple, Samsø, située au large des côtes du Danemark central, est «l'île des énergies renouvelables» du pays depuis 1997. En dix ans, ses onze éoliennes terrestres lui ont permis de satisfaire pleinement ses besoins en énergie renouvelable. En 2014, El Hierro, l'une des îles Canaries, elle est aussi devenue totalement autosuffisante en matière d'énergies renouvelables grâce aux éoliennes et à l'énergie hydroélectrique.

5.4. Les îles d'Europe pourraient tirer de réels bénéfices des énergies renouvelables. Ce secteur, qui leur permet de réduire leur empreinte carbone, est également une source de croissance et d'emploi non seulement pour l'industrie elle-même, mais aussi au-delà, à l'image de l'île de Samsø, qui est désormais un pôle d'attraction touristique grâce aux efforts qu'elle a consentis pour devenir durablement autosuffisante.

5.5. Le CESE préconise dès lors d'adopter, tant au niveau national qu'au niveau européen, des mesures visant à :

- i) concentrer dans les îles les activités de recherche et développement sur les énergies océanique, houlomotrice et marémotrice, en veillant à ne pas les utiliser exclusivement comme des terrains d'expérimentation, même s'il s'agit d'une question connexe, mais en s'appuyant également sur les connaissances locales et l'expertise issue de la recherche sur le terrain;
- ii) étudier les effets d'une utilisation combinée de différentes formes d'énergie renouvelable dans des territoires localisés et de dimensions réduites, tels que les îles; et
- iii) centrer des initiatives d'innovation spécifiques sur les îles.

Ces mesures devraient prendre en compte les conditions spécifiques prévalant sur les îles situées dans les différentes mers et océans.

## 6. Les transports et la mobilité dans les villes insulaires

6.1. Les transports constituent un problème particulièrement épineux pour les insulaires: le fait d'être entourés par la mer les rend extrêmement tributaires des ferries et des compagnies aériennes. Les îles sont en outre largement dépendantes du transport maritime pour l'importation et l'exportation des biens de consommation. De ce fait, les services de ferry bénéficient généralement d'aides et de subventions publiques afin d'alléger une partie de la charge que représentent les frais de ferry pour les résidents. De nombreuses entreprises de transport continuent d'utiliser du carburant de qualité médiocre, lequel constitue un danger pour les travailleurs du secteur du transport maritime, la population locale et les touristes.

6.2. Bien que la mobilité urbaine dépende largement de l'utilisation de véhicules à moteur, des modes de transport urbain plus durables font de plus en plus souvent leur apparition, à l'instar des véhicules à faibles émissions de polluants utilisés dans les îles Éoliennes. Les îles offrent davantage de possibilités pour introduire, ou utiliser plus intensivement, des véhicules hybrides et électriques.

6.3. Le CESE recommande de prendre des mesures dans les domaines suivants:

- i) des projets spécifiques dans le cadre du programme Horizon 2020 devraient se concentrer sur des transports maritimes économes en énergie pour les îles;
- ii) des aides publiques en matière de transports devraient être accordées aux entreprises qui prennent des mesures concrètes pour réduire leurs émissions et qui, dans le secteur du transport maritime, utilisent des carburants de haute qualité;
- iii) des projets Interreg devraient porter sur une mobilité urbaine économe en énergie dans les îles;
- iv) l'accent devrait être mis sur la création d'emplois décents et plus durables dans les îles. Le CESE demande en outre que l'on réduise l'emploi précaire pour le personnel des compagnies aériennes et des navires de croisière qui assurent des liaisons avec les îles, l'attrait exercé par celles-ci étant souvent bénéfique pour les activités économiques de ces entreprises;
- v) des politiques intelligentes en matière de transport devraient par ailleurs veiller à ce que les îles soient accessibles pour les personnes âgées ou handicapées.

## 7. Politique maritime

7.1. Ces dernières années, une plus grande attention a été apportée à l'économie bleue et à son potentiel. Les affaires maritimes revêtent une grande importance pour les îles qui, par définition, sont entourées d'eau.

7.2. Les îles peuvent tirer des avantages spécifiques de la mise en œuvre des politiques maritimes à l'échelon européen.

7.3. Le CESE réitère ses précédentes invitations à élaborer des avis sur l'importance des îles de l'Union européenne pour les traditions et le savoir-faire maritimes. Les îles de l'Union européenne disposent d'un avantage comparatif en ce qu'elles fournissent des marins qui sont les héritiers d'un savoir-faire maritime construit au fil des générations, qu'il convient par ailleurs de préserver. Or, dans un contexte de chômage extrêmement élevé sur la terre ferme, il est bien connu que l'industrie maritime européenne peine à recruter des marins originaires de l'Union pour occuper des postes d'officiers dans la flotte de l'Union européenne.

7.4. Le CESE recommande de prendre des mesures dans les domaines suivants:

- i) des mesures devraient être prises pour faire en sorte que les îles retirent des avantages spécifiques de la surveillance maritime;
- ii) les îles devraient se voir confier des tâches en matière de recherche et développement dans les domaines de l'exploitation minière maritime, de l'océanographie et de la cartographie des fonds marins, et leurs capacités dans ces domaines devraient être renforcées; les îles peuvent jouer un rôle plus important en matière de protection de la biodiversité et il y a lieu d'appuyer les initiatives prises à divers échelons dans ce domaine;
- iii) la Commission européenne devrait réaliser une analyse d'impact à l'échelle européenne sur le rôle des îles d'Europe dans les affaires maritimes;
- iv) les efforts devraient être intensifiés dans le domaine des affaires maritimes, l'accent devant être mis en particulier sur les îles et sur leur rôle;
- v) il incombe à l'Union européenne de prendre des mesures pour inciter les insulaires de l'Union européenne à poursuivre une carrière dans le secteur maritime et pour leur fournir la formation nécessaire à cette fin.

## 8. Produits et services propres aux îles

8.1. Les îles européennes présentent un degré de développement variable: alors que certaines relèvent toujours du modèle MIRAB (*Migration, Remittance, Aid and Bureaucracy* — Bertram et Watters, 1985), d'autres s'inscrivent dans le modèle SITE (*Small Island Tourist Economies* — McElroy, 2006) et d'autres encore ont atteint la catégorie PROFIT (*People, Resources, Overseas, Finance, Transportation* — Baldacchino, 2006).

8.2. Les îles suivantes sont clairement des exemples de bonnes pratiques parmi les îles relevant du modèle PROFIT:

- Jersey: gestion de fortune privée,
- Malte: jeux électroniques,
- Islande: informatique en nuage,
- Chypre: enregistrement de pavillons,
- Crète: traitement oculaire LASIK.

8.3. Les îles sont plus compétitives si elles peuvent trouver des marchés de niche et y exceller.

8.4. Le CESE formule dès lors les recommandations suivantes:

- i) identifier les meilleures pratiques pour les îles;
- ii) faire en sorte que les politiques régionales veillent au développement de ces niches;
- iii) utiliser les îles comme des laboratoires ouverts pour le développement de ce type de produits ou de services qui peuvent ensuite être proposés à grande échelle sur l'ensemble du continent européen.

## 9. Tourisme insulaire

9.1. Les îles sont très souvent liées au tourisme (modèle SITE); toutefois, si l'industrie touristique est importante pour les îles, elle ne doit pas être considérée comme la seule ou la principale industrie et une attention particulière doit être accordée au secteur industriel dans son ensemble.

9.2. Le tourisme de niche fournit un avantage concurrentiel évident pour les îles par rapport aux régions plus accessibles du continent européen. Toutefois, tourisme de niche ne doit pas nécessairement rimer avec tourisme plus onéreux. À cet égard, l'accessibilité des îles est essentielle si l'on veut garantir qu'elles soient accessibles sur les plans financier, physique et des transports, tout en respectant les exigences liées à la protection de l'environnement.

9.3. Aussi le CESE formule-t-il les recommandations suivantes:

- i) les politiques liées au tourisme doivent accorder une attention particulière aux situations d'insularité;
- ii) en matière de tourisme, l'accessibilité doit couvrir tant l'aspect du transport, comme évoqué ci-dessus, que les questions financières et de mobilité, ainsi que les exigences liées à la protection de l'environnement.

#### 10. Gestion de l'eau

10.1. Les îles sont confrontées à des problèmes similaires en matière de gestion de l'eau, notamment la rareté de l'eau; la baisse de la qualité de l'eau; des pratiques inadéquates, telles que la surexploitation des ressources, et la demande accrue liée au tourisme.

10.2. Les îles volcaniques ajoutent à la gestion de l'eau une dimension qui n'est habituellement pas prise en compte par les politiques menées dans ce secteur: les aspects liés aux sources d'eau utilisées à des fins thérapeutiques.

10.3. Aussi le CESE recommande-t-il que les politiques de gestion de l'eau accordent une attention particulière aux spécificités des îles dans la mesure où leurs besoins sont souvent davantage axés sur:

- i) la réutilisation de l'eau;
- ii) la distinction entre eau potable et eau non potable;
- iii) le dessalement;
- iv) la collecte de l'eau de pluie; et
- v) l'amélioration du caractère durable des sources d'eau utilisées à des fins thérapeutiques.

#### 11. Éducation, formation et apprentissage tout au long de la vie

11.1. L'éducation est souvent considérée comme un élément clé s'agissant de l'amélioration du niveau de vie. C'est d'autant plus vrai pour les îles. Si les établissements d'enseignement supérieur des îles offrent souvent d'excellentes formations dans des domaines spécifiques, ce qui témoigne de l'approche de niche, l'enseignement supérieur général devrait également être accessible aux insulaires.

11.2. À cette fin, il convient d'exploiter davantage le potentiel du monde numérique afin de garantir que les insulaires bénéficient du même accès à l'éducation et à la formation que les continentaux. L'exemple des Cyclades, où la téléconférence est largement utilisée à des fins de formation, illustre clairement le potentiel que recèle le monde numérique.

11.3. Les îles pâtissent davantage du dépeuplement, leurs habitants partant s'installer ailleurs. L'apprentissage tout au long de la vie peut — et doit — dès lors faire partie des politiques et pratiques visant à retenir une main-d'œuvre qui fait non seulement preuve d'une grande aptitude à l'emploi, mais est aussi séduite par l'idée de rester sur l'île.

11.4. Aussi le CESE recommande-t-il que les politiques:

- i) se penchent sur le rôle joué par l'éducation dans le développement des îles;
- ii) mettent en œuvre des approches d'apprentissage tout au long de la vie afin de garantir l'employabilité et la présence d'une main-d'œuvre en mesure de tirer parti de tout le potentiel qu'offre le marché du travail dans les îles;
- iii) veillent à ce que les îles ne perdent pas leur main-d'œuvre.

Bruxelles, le 19 mars 2015.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---

**Avis du Comité économique et social européen sur «La coopération européenne en matière de réseaux énergétiques»**

**(avis d'initiative)**

(2015/C 268/03)

**Rapporteur: M. COULON**

Le 16 octobre 2014, le Comité économique et social européen a décidé, en vertu de l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème

«*La coopération européenne en matière de réseaux énergétiques*».

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 mars 2015.

Lors de sa 506<sup>e</sup> session plénière des 18 et 19 mars 2015 (séance du 18 mars 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 167 voix pour et 3 abstentions.

## **1. Conclusions et recommandations**

1.1. Le CESE considère comme vitale pour les citoyens et les entreprises une coopération européenne renforcée en matière de réseaux énergétiques.

1.2. Les acteurs de la société civile et des territoires ont un rôle majeur à jouer dans la transition énergétique, seule garante d'efficacité, de maîtrise des prix et de lutte contre le changement climatique.

1.3. Le CESE propose l'instauration d'espaces d'échanges entre les territoires et les représentations de la société civile à l'initiative conjointe du Comité économique et social européen et du Comité des régions et incluant les conseils économiques et sociaux ou institutions similaires de chaque État membre.

1.3.1. Le CESE se félicite de la proposition formulée par la Commission dans sa communication sur l'Union de l'énergie, consistant à instaurer un forum des infrastructures énergétiques. Il conviendra que ce forum fasse une large place à la société civile, afin de:

- systématiser le retour d'expérience et l'émergence des bonnes pratiques locales,
- favoriser les réflexions sur les réglementations locales et orienter les financements vers les modèles efficaces,
- travailler sur l'acceptabilité et l'adhésion aux différents enjeux énergétiques.

1.4. Le CESE propose la création d'un «livret d'épargne énergie européen». Ce livret, que n'importe quel Européen pourrait ouvrir, bénéficiant d'une rémunération légèrement supérieure à l'inflation annuelle dans l'Union, drainerait des sommes exclusivement dédiées à des projets énergétiques européens, et permettrait de compléter les financements publics ou privés (entreprises).

## **2. Introduction**

2.1. Dans les toutes prochaines années, le développement des réseaux énergétiques sera un enjeu «vital» pour l'Europe. Leur extension et leur renforcement sont une condition *sine qua non* de la réussite de la transition énergétique, absolument nécessaire pour lutter contre le changement climatique, de la compétitivité et de l'attractivité économique de l'Europe, et enfin de la sécurité d'approvisionnement des consommateurs.



2.2. Cette dynamique implique de mobiliser des centaines de milliards d'euros dont les prémices se trouvent dans le programme de relance de la Commission pour une croissance économique génératrice d'activité et d'emploi. Ces investissements iront de pair avec la généralisation des réseaux intelligents (de transport comme de distribution), qui s'affirment comme un marché de grande envergure. Des financements complémentaires innovants devront être mis en œuvre, y compris par un appel à un financement citoyen valorisé.

2.3. Une vraie politique européenne en matière d'infrastructures énergétiques exige de développer des filières clés en matière d'innovation, qui renforceront la compétitivité européenne dans la concurrence mondiale.

2.4. Cette priorité donnée aux réseaux énergétiques participera au premier plan de cette plus grande coopération/intégration européenne en matière d'énergie, qui apparaît aujourd'hui comme une ardente nécessité, largement abordée dans les travaux antérieurs du CESE, notamment ceux relatifs à la construction d'une Communauté européenne de l'énergie. Telle est précisément l'ambition de l'Union de l'énergie proposée par la nouvelle Commission, et pilotée par le vice-président Maroš Šefčovič.

2.5. Rejoignant les priorités du CESE, l'Union de l'énergie vise opportunément à promouvoir le dialogue et la coopération, seuls générateurs de réduction des coûts, d'accroissement de l'efficacité et de réponse aux besoins des citoyens et des entreprises.

### 3. Les enjeux des infrastructures gazières en Europe

3.1. En 2014, la situation en Ukraine a ravivé les craintes de l'Europe concernant ses approvisionnements en gaz naturel. Alors que les gisements de la mer du Nord ou des Pays-Bas déclinent, la diversification des importations est aujourd'hui un enjeu majeur, tout comme la capacité du continent à faire face à d'éventuelles ruptures de ses approvisionnements. Cela signifiera dans les années à venir d'engager ou de mener à bien un certain nombre de projets de gazoducs transfrontaliers, de compresseurs pour renverser les flux en cas de besoin, ou encore de terminaux méthaniers. Dans le même temps, des infrastructures internes à l'Europe seront nécessaires pour favoriser l'intégration du marché intérieur et éviter les divergences de prix dues à des goulets d'étranglement.

3.2. Par ailleurs, la transition énergétique bouscule à plusieurs titres les perspectives des industriels du gaz en envoyant différents signaux qui peuvent parfois s'avérer contradictoires. De fait, les infrastructures gazières renvoient à des investissements s'amortissant sur plusieurs dizaines d'années. Dans ce contexte, la volonté de diminuer les consommations d'énergie ou de transférer les usages depuis les sources carbonées vers les énergies renouvelables n'incite que faiblement à de tels investissements. D'autant que l'émergence du gaz de schiste aux États-Unis, et par là même des importations de charbon américain, n'a pas été anticipée et a entraîné un surinvestissement dans les capacités de production électrique en cycle combiné, qui devaient être le pendant des centrales de production intermittentes. La transition énergétique porte néanmoins avec elle le développement du biogaz, qui impliquera une certaine adaptation des réseaux pour prendre en compte la collecte et le caractère dispersé de ces sources de production.

3.3. Pour le gaz naturel, l'enjeu d'une trajectoire claire et lisible de la stratégie énergétique européenne apparaît ainsi comme un enjeu essentiel au vu des investissements considérables à réaliser et qui sont évalués, pour l'horizon 2020, à 70 milliards d'euros par la Commission européenne et à 90 milliards d'euros par ENTSO-G.

### 4. L'enjeu des réseaux électriques dans la transition énergétique

4.1. Les réseaux de transport et de distribution de l'électricité sont la colonne vertébrale du système électrique européen, et un atout central pour la transition énergétique. Il leur faut s'adapter aux nouveaux moyens de production, renouvelables, plus diffus dans l'espace et intermittents, et aux nouveaux besoins de consommation afin d'assurer l'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité. Les premières lignes de haute et de très haute tension se sont d'abord développées autour de moyens de production centralisés, thermique, puis hydraulique, puis nucléaire dans de nombreux pays. Les besoins de consommation des zones urbaines et industrielles, dont la croissance fut très rapide à partir des années 1950, ont ensuite guidé le tracé de nouvelles lignes. Aujourd'hui, l'Europe est traversée par de grands flux d'électricité d'origine renouvelable, qui franchissent les frontières nationales et rendent encore plus nécessaire l'indispensable solidarité entre les territoires.

4.2. Les objectifs de l'Union européenne pour 2020 et 2050, en prenant en compte le climat et l'environnement, la sécurité des approvisionnements énergétiques et la compétitivité, conduisent à une explosion des investissements dans les moyens de production d'électricité décentralisés d'origine renouvelable. En France comme en Allemagne, mais aussi en Espagne et en Italie, ce sont de l'ordre de 95 % de ces installations de production qui sont désormais raccordées au réseau de distribution d'électricité (basse et moyenne tension). Or, cette énergie décentralisée est essentiellement produite de façon intermittente, quand il y a du vent ou du soleil. Dès lors, les rôles et missions des distributeurs d'électricité sont amenés à évoluer radicalement. Hier, le réseau de distribution ne faisait face qu'à peu de «goulets d'étranglement électrique» et il distribuait au consommateur final, dans une logique *top down*, d'amont en aval, l'électricité qui était produite de façon centralisée et qui avait transité sur le réseau de transport (haute et très haute tension). Demain, la gestion du réseau va changer. Le raccordement d'une part croissante de sources d'énergies renouvelables décentralisées, la recharge de véhicules électriques et le rôle accru des clients pouvant participer activement au marché d'effacement vont changer les responsabilités et les activités des distributeurs d'électricité, ainsi que les relations entre les réseaux de distribution et les réseaux de transport. Les réseaux de distribution seront ainsi à l'avenir des réseaux de plus en plus interconnectés et complexes, comprenant des sources multiples de production et reliant des consommations de plus en plus variées et variables dans le temps; les flux d'électricité pourront même s'inverser et transiter des réseaux de distribution vers les réseaux de transport, en cas de production bien supérieure localement à la consommation. En règle générale, on peut prévoir que les difficultés rencontrées par les réseaux de transport de l'électricité aujourd'hui, en particulier la gestion des congestions, sera bientôt une réalité dans les opérations quotidiennes des gestionnaires des réseaux de distribution d'électricité.

#### *Une flexibilité accrue de la production*

4.3. Cette transition énergétique, engagée dans tous les pays européens, conduit à une localisation différente des sources de production: les nouveaux sites, plus dispersés que les moyens de production «conventionnels», ne coïncident pas avec la cartographie antérieure. Les productions éolienne ou photovoltaïque sont généralement situées dans des zones éloignées des principaux centres de consommation. En Allemagne, par exemple, le transport de l'énergie éolienne produite en mer du Nord ou en mer Baltique vers les centres de consommation du sud est un enjeu majeur, et en l'absence actuelle de capacités de transport suffisantes, la production renouvelable doit parfois être bridée, entraînant un gaspillage physique et économique. Le réseau doit donc s'adapter rapidement pour être en mesure d'accueillir les nouvelles sources de production. Les politiques énergétiques des États membres devraient également prendre en compte, par exemple en ce qui concerne le rythme et l'ampleur de la mise en œuvre des énergies renouvelables, des incidences sur les systèmes énergétiques des autres États membres.

4.4. Au-delà de leur raccordement, le développement massif de ces nouvelles sources de production variables (en opposition aux sources de production pilotables, jusqu'ici prédominantes) conduit les acteurs à s'interroger sur la gestion du système électrique et à imaginer de nouveaux outils de pilotage.

4.5. Le stockage d'électricité, lorsqu'il sera opérationnel, sera une très bonne réponse à l'intermittence des énergies renouvelables et à la variabilité (journalière ou saisonnière) de la consommation. Néanmoins, les technologies sont aujourd'hui limitées et pour l'essentiel circonscrites au pompage hydraulique, technologie certes éprouvée (utilisée depuis près de 80 ans) mais limitée par la rareté des sites et par leur impact environnemental. De plus, il s'agit d'installations de grande taille, nécessitant l'acheminement de l'électricité dans les deux sens: pompage et restitution. L'idéal serait un stockage diffus.

4.5.1. D'autres pistes existent, par exemple le stockage sous forme d'hydrogène, mais aucune ne pourra donner lieu à un développement industriel à grande échelle avant au moins une décennie.

4.6. En l'absence actuelle de capacité de stockage déconcentré suffisante, efficace, rentable, et respectueuse de l'environnement, et même en intégrant les différentes possibilités liées à l'autoconsommation, la solution la plus adaptée à l'accueil et à la valorisation des nouvelles énergies renouvelables reste aujourd'hui une bonne gestion des flux. C'est précisément ce que permet un réseau suffisamment connecté et résilient, à l'échelle régionale, nationale et européenne. En assurant la mutualisation des capacités de production à différentes échelles via les interconnexions, le maillage des réseaux énergétiques permet des économies importantes tout en garantissant l'approvisionnement en électricité de toute l'Union européenne.

4.7. Cette économie de moyens n'est pas simplement liée à la taille du réseau. Elle est aussi permise par le jeu des différences: sociales, culturelles, géographiques, météorologiques, ou bien sûr différences dans les modes de production. Reprenons notre exemple d'interconnexion des réseaux européens: d'une part, les pointes de consommation du soir sont décalées du fait des différences de modes de vie entre pays voisins (on ne dîne pas à la même heure en Belgique, en Allemagne, en France ou en Espagne; de même entre la Roumanie, la Bulgarie, la Grèce ou la Pologne). En outre, les systèmes électriques des pays européens sont plus ou moins sensibles à certains aléas: les périodes tendues en France sont fortement tributaires des températures basses — la pointe de consommation aura lieu un soir d'hiver particulièrement froid, autour de 19 heures — alors que l'Allemagne est de son côté très sensible à la production éolienne, l'Espagne quant à elle verra ses pics de consommation en milieu de journée d'été, vers 13 heures, en lien avec l'utilisation de la climatisation.

4.8. La mise en commun des capacités de production au travers des interconnexions permet à chaque pays de partager le risque lié à ces aléas et ainsi de diminuer le besoin de capacités de production.

4.9. Les réseaux de transport d'électricité permettent de faire foisonner les gisements d'énergies renouvelables à grande échelle et de mieux gérer les contraintes induites par leur caractère intermittent; le réseau permet de moins recourir à des besoins de capacités de compensation, dites de *back up*, très souvent des centrales thermiques à combustible fossile (charbon, gaz, fioul) fortement émettrices de gaz à effet de serre (GES). Les réseaux (transport et distribution) assurent l'acheminement des surproductions locales ponctuelles, par exemple une production photovoltaïque importante à la pause méridienne dans un quartier résidentiel, vers les zones de consommation. Ils permettront également de couvrir les besoins de cette même population la nuit et les jours peu ou pas ensoleillés.

#### *La modulation de la consommation: une nécessité*

4.10. Un réseau européen bien géré, appuyé sur des infrastructures adaptées à la nouvelle géographie de la production, apparaît donc comme un instrument essentiel pour la transition énergétique. Mais cela n'est qu'une partie de l'histoire.

4.11. Dans les pays industrialisés, les modes de production parfaitement pilotables déployés jusqu'au début des années 1990, comme l'hydraulique ou le nucléaire, ont amené à considérer la production comme devant s'adapter à la consommation (offre et demande) et non l'inverse. L'opérateur de réseau devait assurer l'ajustement de la production et de la fourniture aux variations de consommation, afin de garantir un équilibre permanent entre production et consommation d'électricité.

4.12. Mais la donne a changé, et de manière irréversible. Le développement des nouveaux usages de l'électricité (généralisation de la climatisation, multiplication des équipements électroniques, téléphonie mobile et applications diverses, etc.) et les transferts d'usage en cours notamment dans le secteur des transports (véhicules électriques) impliquent de maîtriser la consommation actuelle de manière à ne pas saturer le parc de production et les réseaux électriques, afin d'éviter des investissements surdimensionnés.

4.13. Il faut prendre en compte des pics de consommation, associés à une plus grande variabilité climatique: dans les pays où l'électricité est un moyen de chauffage, les pics de consommation sont de plus en plus importants en des périodes difficiles: ainsi, en France, on a atteint plus de 102 GW fin février 2012, soit 30 % de plus qu'il y a 10 ans. Les canicules plus fréquentes, associées à des équipements croissants en climatisation, suscitent déjà des pics de consommation. Cela peut poser problème en termes de production. En Europe de l'Ouest, par exemple, les pics de consommation électrique correspondent aux périodes de froid hivernal ainsi qu'aux chaleurs estivales, c'est-à-dire à un régime anticyclonique marqué notamment par l'absence de vent. Cela n'a guère de conséquence quand l'électricité d'origine éolienne ne représente que quelques pourcents de la production totale, mais la montée en puissance actuelle de cette source d'énergie change la donne.

4.14. L'effacement est une forme particulière de pilotage de la demande, utile, qui permet d'écrêter les pics de consommation et plus généralement de lisser la «courbe de charge». Il consiste à réduire à un moment donné la consommation physique d'un site donné ou d'un groupe d'acteurs. L'effacement sera diffus dans le secteur résidentiel, ou prendra des formes différentes s'il concerne les sites industriels. L'effet «report de consommation» est à prendre en compte.

4.15. La modulation de la consommation est un outil, au même titre que le développement des réseaux intelligents (avec des investissements moindres), de moyens de production ou encore de stockage. Les gestionnaires de réseau doivent ici jouer un rôle actif et contribuer à la définition de nouvelles techniques d'effacement de la consommation. Ce ne sont pas seulement des technologies, mais aussi de véritables mécanismes de marché qui permettront progressivement de transformer les consommateurs, en «consom'acteurs». Ils sont aujourd'hui en plein essor et les gestionnaires de réseau (transport et distribution) sont des acteurs de premier plan. En France, par exemple, des appels d'offre ont d'ores et déjà permis une forte augmentation des volumes d'effacements depuis leur apparition en 2010: on est passé de 100 MW lors de la première expérimentation à + 700 MW fin 2013. Il y a là aussi largement matière à concertation entre les opérateurs, les collectivités territoriales, les salariés du secteur ainsi que les organisations de consommateurs.

4.16. Les nouveaux mécanismes de marché à mettre en place dans les années à venir, comme par exemple le mécanisme de capacité, devraient permettre de soutenir cette tendance à moyen et long terme et contribuer ainsi à valoriser davantage la flexibilité de la demande d'électricité.

## 5. De l'optimisation économique et sociale à l'optimisation environnementale

5.1. Mutualisation et optimisation des moyens de production d'une part, foisonnement et flexibilité de la consommation d'autre part, tous ces aspects renvoient à une mission essentielle du réseau de transport et du réseau de distribution d'électricité: la solidarité territoriale. En effet, le réseau de transport permet de réconcilier des bilans régionaux voire nationaux hétérogènes, des potentiels de production disparates et des profils de consommation différents et irréguliers. En plus de la flexibilité qu'il apporte entre la production et la consommation, le réseau de transport d'électricité est aussi un outil d'optimisation environnementale du système électrique.

5.2. En effet, la gestion des flux d'électricité tient compte des contraintes techniques et de l'ordre de «hiérarchie» économique et sociale des différentes sources de production d'électricité. Les énergies dites «fatales» (celles dont la production serait perdue si on ne l'utilisait pas immédiatement: l'éolien, le solaire photovoltaïque) sont utilisées en priorité, puis vient l'hydraulique au fil de l'eau, puis l'électricité nucléaire dont le coût marginal est faible. Viennent ensuite les moyens de production dits fossiles, charbon, gaz et fioul, en fonction du coût du combustible. L'hydroélectricité de retenue joue quant à elle plus un rôle de «régulateur» des autres. Comme d'autres installations de production classiques flexibles (par exemple les centrales électriques au gaz).

5.3. Ce fonctionnement garantit théoriquement une utilisation optimale et économique des sources de production. Mais les nombreux paramètres à prendre en compte mettent le système sous tension, et la montée en puissance des énergies renouvelables peut contribuer à le déséquilibrer.

5.4. Au-delà de l'insertion technique des énergies renouvelables dans le système électrique, leur développement dans le cadre de mécanismes de soutien, particulièrement financiers, pose la question de leur articulation avec les mécanismes classiques de marché.

5.5. Cela tient notamment au contexte: les moyens de production thermiques, en particulier les cycles combinés au gaz, peinent à trouver leur rentabilité du fait de la stagnation de la consommation, qu'on peut voir de façon positive du point de vue social, mais aussi de la baisse du prix du charbon et du CO<sub>2</sub> en Europe. Dans ce contexte, l'injection de production d'énergies renouvelables peut être source de déséquilibres pour les marchés organisés. On a ainsi vu à plusieurs reprises des prix négatifs sur les marchés de gros, situation paradoxale qui risque de se manifester dans certains pays européens plusieurs centaines d'heures par an. La mise à l'arrêt ces dernières années, faute de valorisation économique, de plus de 70 000 MW de cycles combinés au gaz, avec toutes les conséquences techniques, sociales et économiques liées, traduit l'absence de coordination entre le développement du nouveau modèle énergétique européen et les règles du jeu induites du marché intérieur de l'énergie.

5.6. Le déclasserment de nombreuses centrales thermiques, notamment à gaz, partout en Europe pourrait devenir problématique. Outre les problèmes sociaux, les marges de sécurité aujourd'hui disponibles, qui ont permis par exemple de passer la vague de froid continentale en 2012, décroîtront sur toute la période 2014-2018, avec une baisse marquée en 2015 et 2016. Les différents scénarii étudiés par plusieurs sociétés montrent que si un événement du type de la vague de froid de février 2012 venait à se reproduire dans les mêmes conditions climatiques (vent, ensoleillement, température), le critère de sécurité d'alimentation fixé par certains États membres, s'élevant à trois heures en moyenne d'interruption de fourniture d'électricité, pourrait ne plus être satisfait en 2016!

5.7. Le marché de l'électricité peine aujourd'hui à envoyer des signaux de long terme efficaces, indispensables pour inciter aux investissements nécessaires et mener à bien les ambitions énergétiques et climatiques européennes. Dans l'Union européenne, et pour une large part dans les pays limitrophes, il faut d'urgence inventer un nouveau modèle afin de garantir la sécurité d'approvisionnement en électricité, un modèle qui permette à la fois de favoriser l'émergence de nouvelles opportunités technologiques et industrielles autour des réseaux intelligents et de repenser l'économie des systèmes énergétiques dans son ensemble, afin de le rendre cohérent avec les différents objectifs visés pour 2030, et au-delà.

Bruxelles, le 18 mars 2015.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---

**Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle du développement durable et la participation de la société civile dans les accords d'investissement autonomes entre l'Union européenne et les pays tiers»**

(2015/C 268/04)

**Rapporteur: M. PEEL**

Lors de sa session plénière du 10 juillet 2014, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le sujet suivant:

*«Le rôle du développement durable et la participation de la société civile dans les accords d'investissement autonomes entre l'Union européenne et les pays tiers».*

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 24 février 2015.

Lors de sa 506<sup>e</sup> session plénière des 18 et 19 mars 2015 (séance du 19 mars 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 165 voix pour, 1 voix contre et 8 abstentions.

## **1. Conclusions et recommandations**

1.1. Ces dernières années, l'Union européenne (UE) a négocié avec succès un certain nombre d'accords de libre-échange (ALE) comprenant chacun un chapitre spécifique consacré au développement durable, assorti d'un mécanisme conjoint de la société civile pour en assurer le suivi de la mise en œuvre. Dans chaque cas, le Comité a un rôle clé à jouer. Par ailleurs, l'Union européenne a engagé deux négociations séparées en vue d'accords d'investissement autonomes, et d'autres pourraient suivre. Le Comité estime qu'il est essentiel que ces accords incluent également un chapitre sur le développement durable, avec un mécanisme approprié permettant à la société civile de participer.

1.2. Des accords d'investissement autonomes séparés seront négociés, à la place d'ALE complets, pour des raisons diverses et en fonction des circonstances, mais leur champ d'application sera nécessairement plus limité. L'obligation d'inclure un chapitre distinct consacré au développement durable dans ces accords reste incontournable, mais l'inclusion formelle de la participation de la société civile demandera de plus grands efforts. Dans le cadre d'un ALE, comme celui avec la Corée, un grand nombre de comités mixtes sont établis, alors qu'un accord d'investissement en comptera très peu.

1.2.1. Il faudra donc davantage d'ingéniosité pour garantir la participation directe de la société civile. Cela devrait se faire en utilisant un mécanisme de dialogue existant, tel que celui proposé par la table ronde UE-Chine, ou en encourageant le dialogue intersectoriel, y compris un recours accru aux partenaires sociaux. En tout état de cause, le Comité devrait être associé à l'élaboration de solutions possibles.

1.3. L'accent qui est mis par l'Union européenne sur le développement durable est évidemment dû en partie à sa volonté générale de promouvoir et d'accroître la force de ses convictions partagées en la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, la transparence et la prévisibilité, en particulier s'agissant de domaines clés tels que celui des droits de propriété intellectuelle (DPI).

1.3.1. Cette insistance porte notamment sur la protection de l'environnement, la lutte contre le changement climatique, la promotion d'un travail décent, la santé et la sécurité au travail et le vaste éventail de questions abordées dans les principales conventions de l'OIT ainsi que les conventions environnementales majeures. Le Comité estime que le temps est venu de mettre l'accent sur la mise en œuvre effective de ces accords moyennant des efforts de collaboration portant sur le renforcement des capacités sur le plan tant des ressources humaines que des transferts technologiques.

1.3.2. La déclaration conjointe de la 27<sup>e</sup> réunion ACP-UE d'octobre 2014<sup>(1)</sup> énonce clairement les principes fondamentaux et les préoccupations du Comité, qu'il partage avec la société civile extérieure à l'Union européenne. Dans son résumé, l'accent est mis sur l'importance du développement durable et de la réalisation cette année des objectifs de développement durable (ODD), ainsi que sur la nécessité d'associer la société civile (acteurs non étatiques) tout au long de ce type de négociations. Bien que le texte se réfère aux accords de partenariat économique (APE), il peut s'appliquer également aux accords d'investissement.

---

<sup>(1)</sup> ACP EU Meeting\_Oct 2014\_Final Declaration-EN (2) (déclaration finale de la réunion UE-ACP d'octobre 2014).

1.4. Le Comité insiste sur le fait que toutes les négociations relatives aux accords d'investissement devront également être menées en pleine synergie avec les efforts déployés par le groupe de travail ouvert pour parachever un ensemble complet de 17 ODD, la préparation de la Conférence des parties à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de Paris (COP 15 de la CCNUCC) et également avec les négociations multilatérales en cours sur la réduction des droits de douane appliqués aux biens environnementaux (verts).

1.4.1. Le Comité a déjà signalé précédemment qu'il est nécessaire de mieux comprendre comment les trois dimensions du développement durable interagissent «afin de trouver des solutions équitables, sobres et efficaces» <sup>(2)</sup>. Néanmoins, en ce qui concerne les négociations actuelles de l'Union européenne avec la Chine en matière d'investissements, la durabilité doit jouer un rôle clé, en particulier sachant que la Chine est demandeuse avant tout d'investissements verts et durables réalisables en important de l'expertise et de la technologie de l'Union européenne.

1.5. Le Comité note avec regret que les niveaux des investissements globaux ont diminué d'au moins 5 % depuis 2000.

1.6. Il note également que le rôle du secteur privé sera un facteur essentiel de tout accord d'investissement, compte tenu en particulier du fait que, selon les estimations de la Cnuccd <sup>(3)</sup>, sur les 7 000 milliards de dollars nécessaires pour les investissements sur la durée de vie des ODD, au moins un tiers du montant devra provenir du secteur privé. La question de la protection des investissements est essentielle, mais elle fait l'objet d'un autre avis du Comité élaboré en parallèle. Le Comité confirme néanmoins que le droit de l'Union européenne et des autres États de réglementer et de poursuivre des objectifs légitimes de politique publique, y compris en matière de santé, de sécurité et d'environnement, est primordial.

1.6.1. Le Comité recommande fortement à la Commission d'accorder une attention particulière au soutien à apporter aux PME et aux sociétés plus spécialisés dans les questions d'investissement, comme dans les autres domaines. Ces entreprises sont des moteurs clés de l'innovation et ont un rôle particulièrement important dans la préservation et le renforcement de la durabilité; elles représentent 99 % du tissu économique dans l'Union européenne et y créent également 70 à 80 % de l'emploi.

1.6.2. Les marchés publics devront être couverts par tout accord d'investissement ainsi que les partenariats public-privé (PPP), les gouvernements œuvrant aux côtés du secteur privé. Le CESE a exposé sa politique en matière de PPP dans son avis ECO/272, publié le 21 octobre 2010. Si cet avis était globalement favorable aux PPP, il a également mis en évidence certaines inquiétudes, qui sont toujours d'actualité. Le Comité a aussi indiqué précédemment que les PPP «peuvent devenir un instrument essentiel pour mettre en œuvre les stratégies de développement, pour autant que l'on assure au préalable un dosage correct et une bonne communication des parties intéressées» <sup>(4)</sup>. Tout accord d'investissement doit par conséquent permettre la possibilité d'investissements publics et de PPP, ces deux dispositifs devant garantir que les objectifs en matière de durabilité sont réalisés.

1.6.3. Le Comité recommande aussi que le rôle de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) soit également couvert par le chapitre sur le développement durable que doit comprendre tout accord d'investissement, en incluant une référence à l'investissement socialement responsable, par exemple les principes des Nations unies pour l'investissement responsable (UNPRI) <sup>(5)</sup>. À cette fin, ces accords devraient encourager les institutions financières publiques et privées à déclarer, sur une base volontaire, que les données relatives aux incidences environnementales, sociales et de gouvernance (critères ESG) ont été intégrées dans leurs analyses et leurs décisions en matière d'investissement responsable. Il a pris note qu'une nouvelle communication de la Commission relative à la responsabilité sociale des entreprises doit être publiée au début de 2015, mais la pleine reconnaissance mutuelle de lignes directrices internationales plus larges par les deux parties n'en reste pas moins essentielle. Il s'agit notamment des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales <sup>(6)</sup> et des principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (UNGPs), dont la mise en œuvre est en cours. Le Comité souligne qu'aucune action, que ce soit au niveau de l'Union européenne ou au niveau international, ne doit entraver ou mettre en péril ces principes.

<sup>(2)</sup> JO C 271 du 19.9.2013, p. 144.

<sup>(3)</sup> Communiqué de presse Cnuccd WIF, Genève, 14 octobre 2014.

<sup>(4)</sup> JO C 67 du 6.3.2014, p. 1.

<sup>(5)</sup> Ces questions peuvent être traitées de manière plus approfondie dans un prochain rapport d'information du Comité.

<sup>(6)</sup> Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, 2011.

## 2. Contexte

2.1. Le traité de Lisbonne a intégré les investissements dans les compétences de l'Union européenne dans le cadre de sa politique commerciale commune (PCC), l'Union étant chargée de se diriger vers «la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et aux investissements étrangers directs»<sup>(7)</sup> (IED). Le traité a également exigé que tous les volets concernés du commerce, de l'investissement, du développement et de l'élargissement soient intégrés plus étroitement et s'informent mutuellement, notamment pour améliorer nettement la coordination.

2.2. La Commission a publié à cette époque sa communication «Vers une politique européenne globale en matière d'investissements internationaux»<sup>(8)</sup>. Ce document, se fondant sur des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne, précise que les IED sont «généralement considérés comme incluant tout investissement étranger qui sert à établir des liens durables et directs avec l'entreprise à laquelle le capital est fourni pour réaliser une activité économique», ou comme des capitaux provenant d'un investisseur situé dans un pays qui sont placés dans une entreprise d'un autre pays.

2.2.1. En réponse, le Comité indique dans son avis<sup>(9)</sup> qu'il «se félicite tout particulièrement de l'assurance [...] que la politique de l'Union européenne en matière de commerce et d'investissement “doit s'adapter” et doit “être compatible avec la politique économique et les autres politiques de l'Union [...], y compris les politiques en matière de protection de l'environnement, de travail décent, de santé et de sécurité sur les lieux de travail” et de développement».

2.3. Néanmoins, l'avancée vers une intégration accrue de tous les aspects de la politique extérieure de l'Union européenne ne date pas de ce moment. Dans sa communication de 2006 «L'Europe dans le monde», parue au moment où les progrès dans les négociations menées dans le cadre du programme de Doha pour le développement sous l'égide de l'OMC étaient au point mort, la Commission déclare qu'il faut veiller à ce que les bénéfices de la libéralisation des échanges commerciaux «soient bien répercutés sur les citoyens. Aspirant à la justice et à la cohésion sociale sur notre territoire, nous devons en outre chercher à promouvoir nos valeurs — y compris les normes en matière sociale et environnementale et la diversité culturelle — dans le monde entier»<sup>(10)</sup>. En réponse à cette communication, le Comité, à son tour, plaide pour l'inclusion d'un chapitre consacré au développement durable dans tous les prochains accords de libre-échange (ALE), ainsi que pour l'attribution d'un rôle actif de suivi à la société civile<sup>(11)</sup>.

2.4. Depuis lors, on compte un nombre important d'accords commerciaux de l'Union qui incluent un chapitre sur le développement durable occupant une place de choix. À compter de l'accord UE-Corée de 2010, premier ALE de l'Union à avoir été conclu à cette époque depuis plusieurs années, ces accords ont également prévu la mise en place d'un mécanisme conjoint de suivi par la société civile de la mise en œuvre des chapitres sur le développement durable. Ces mécanismes commencent actuellement à prendre effet. Le Forum de la société civile UE-Corée s'est réuni régulièrement, tandis que les organismes consultatifs couvrant l'ALE UE-Amérique centrale, l'ALE UE-Colombie/Pérou et l'accord de partenariat économique UE-Cariforum ont également commencé leurs travaux.

2.5. Les accords de libre-échange approfondis et complets avec l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie, récemment signés mais non encore opérationnels, ainsi que l'accord économique et commercial global de l'Union européenne avec le Canada (AECG) et les accords UE-Singapour comprennent des mécanismes similaires pouvant être facilement prévus dans d'autres négociations commerciales de l'Union européenne encore en cours.

2.6. L'investissement, à son tour, est devenu une composante essentielle du mandat de négociation dans les négociations lancées après l'inclusion des investissements dans les compétences de l'Union européenne, y compris les négociations sur l'AECG et de façon encore plus marquée celles sur le PTCI (partenariat transatlantique de commerce et d'investissement) avec les États-Unis, sigle où la lettre «I» représente l'investissement. Le mandat convenu pour l'ALE avec la Corée et les autres ALE cités au paragraphe 2.4 ci-avant était antérieur à l'inclusion de l'investissement dans les compétences de l'Union européenne. Ce domaine a cependant été ajouté plus tard au mandat concernant Singapour, depuis conclu séparément.

2.7. Des négociations en vue d'un accord d'investissement séparé et autonome ont été officiellement lancées à l'occasion du sommet UE-Chine en novembre 2013, et, en mars 2014, a eu lieu le lancement des négociations en vue de la conclusion d'un accord similaire avec le Myanmar. Il s'agit des premières négociations d'un accord d'investissement «autonome», en cela qu'elles ne font pas partie de négociations plus larges portant sur un ALE<sup>(12)</sup>. Ce type d'accord peut également constituer une alternative attrayante dans les cas où des négociations ALE de l'Union européenne de longue haleine sembleraient avoir perdu tout dynamisme, alors qu'avant la crise ukrainienne, la possibilité de négociations séparées en matière d'investissements de l'Union européenne avec la Russie avait également été suggérée.

<sup>(7)</sup> Article 206 du TFUE.

<sup>(8)</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Vers une politique européenne globale en matière d'investissements internationaux» [COM(2010) 343].

<sup>(9)</sup> JO C 318 du 29.10.2011, p. 150.

<sup>(10)</sup> COM(2006) 567 final du 4 octobre 2006, paragraphe 3.1.iii.

<sup>(11)</sup> JO C 211 du 19.8.2008, p. 82.

<sup>(12)</sup> Certains souhaiteraient voir des négociations relatives à un ALE complet entre l'Union européenne et la Chine.

2.8. Le présent avis se penche dès lors sur le rôle possible d'un chapitre consacré au développement durable dans ces accords d'investissement autonomes, ainsi que sur le champ d'application d'une participation formelle et active de la société civile.

### 3. La nature changeante des investissements

3.1. L'investissement (en tant que faisant partie des «questions de Singapour» convenues en 1996) devait initialement faire partie des négociations commerciales multilatérales de l'OMC lancées à Doha, mais il a été par après retiré lors de la conférence ministérielle de l'OMC tenue en 2003 à Cancun. La tentative de l'OCDE de lancer un accord multilatéral sur l'investissement a échoué en 1998. L'accord TRIM (mesures concernant les investissements et liées au commerce) du cycle de l'Uruguay de l'OMC, datant d'il y a vingt ans, ne s'applique qu'aux mesures liées au commerce des biens, et non aux services ou à d'autres domaines clés qui se sont développés depuis lors.

3.2. La séparation des questions commerciales et d'investissement devient de plus en plus complexe et nécessite une approche intégrée. Les IED jouent un rôle clé et croissant dans la stratégie industrielle mondiale de l'Europe. Dans de nombreux cas, en fonction des coûts comparatifs de production, le lieu idéal de production se situe le plus près possible du marché final, ce qui est très important eu égard à l'ouverture de nouveaux marchés en particulier dans les économies à émergence rapide et autres économies en développement. Dans d'autres, la capacité directe à transférer rapidement l'approvisionnement et la production d'un pays à un autre est un facteur important, déjà mis en évidence à la suite des différences constatées en matière de niveau d'acceptabilité de l'utilisation des biotechnologies.

3.2.1. Les mouvements monétaires et l'évolution des coûts ont également une incidence sur les chaînes d'approvisionnement, ce qui conduit à des fluctuations et des variations à court terme dans la production. Les barrières élevées à l'importation — autrefois favorables à l'investissement — sont à présent davantage susceptibles de décourager les IED.

3.2.2. Les chaînes d'approvisionnement et de production à l'échelle mondiale peuvent également s'étendre sur un grand nombre de pays. Par exemple, un téléphone mobile destiné à l'Europe peut avoir été fabriqué en Chine, où on y intègre des technologies avancées importées d'autres pays d'Extrême-Orient. Avant l'entrée de la Chine dans l'OMC, ces composants étaient généralement importés directement dans l'Union européenne. En effet, environ la moitié des exportations de la Chine est effectuée par des entreprises étrangères qui y ont investi. Dans l'industrie électronique, cette proportion s'est élevée jusqu'à 65 %.

3.2.3. La communication de 2010 indique aussi que «l'examen de l'état actuel de la recherche sur les IED et l'emploi montre qu'aucun impact négatif mesurable sur l'emploi au niveau agrégé n'a encore été établi à ce jour en ce qui concerne les investissements extérieurs»<sup>(13)</sup>, tout en reconnaissant qu'«alors que le bilan agrégé est positif, il peut évidemment se produire des effets négatifs sur une base sectorielle, géographique et/ou individuelle». Ces effets sont davantage susceptibles de toucher les personnes moins qualifiées.

3.3. Les pratiques en matière de commerce et d'investissement évoluent très rapidement. Par exemple, l'internet est à l'origine d'un changement radical, marqué par une croissance exponentielle des achats internationaux de biens en ligne, des paiements électroniques de ces derniers et du suivi de l'acheminement effectif des marchandises afin de garantir leur arrivée à bon port. Les changements apportés par l'utilisation croissante de eBay, de PayPal et d'autres services similaires (tels qu'Alibaba) vont révolutionner les échanges commerciaux et l'investissement. Les TIC sont déjà un facteur déterminant dans les IED.

3.3.1. Ces pratiques recèlent un potentiel énorme pour les PME et les entreprises plus spécialisées, dans la mesure où elles leur permettent, ainsi qu'aux entreprises locales, d'accéder à des marchés jusqu'alors inaccessibles, notamment pour les PME basées dans des régions plus isolées. Elles peuvent donner un important coup d'élan aux investissements à l'étranger des PME et à la création d'emplois locaux. Dans la mesure où, en Europe, le tissu économique est constitué à 99 % de PME et où celles-ci sont des moteurs clés de l'innovation, sont essentielles pour le maintien et le développement de la durabilité, et fournissent entre 70 et 80 % des emplois, le CESE demande à la Commission de s'attacher particulièrement à les aider dans le domaine des investissements tout comme dans d'autres domaines.

<sup>(13)</sup> 2010 *Impact of EU outward FDI* («Impact des IED sortants de l'Union européenne»), Copenhagen Economics.



#### 4. Accords d'investissement autonomes

4.1. Les deux processus de négociations en cours sur les accords d'investissement «autonomes» de l'Union européenne avec la Chine et avec le Myanmar seront très différents, bien que nous réalisons que leurs mandats sont à la base similaires. Tous les États membres de l'Union européenne, excepté l'Irlande, ont signé individuellement des traités bilatéraux d'investissement (TBI) avec la Chine, mais aucun ne l'a fait avec le Myanmar. Pour la Chine, les négociations portent essentiellement sur les questions d'accès au marché; pour le Myanmar, elles ne concernent que la protection des investisseurs. Après une longue période d'isolement, le gouvernement du Myanmar souhaite maintenant attirer et encourager les investissements étrangers.

4.2. La Chine et le Myanmar sont aussi éloignés que possible l'un de l'autre sur le plan du développement. La Chine est une superpuissance importante, bien ancrée à présent dans le système commercial mondial, tandis que le Myanmar émerge lentement après des décennies d'isolement imposé et volontaire. Ce pays a besoin de renforcer ses capacités, la Chine non. L'ensemble des échanges de marchandises entre l'Union européenne et le Myanmar représentait 533 millions d'euros en 2013, contre 428 milliards d'euros avec la Chine (auxquels il faut ajouter les services, soit 49,9 milliards d'euros en 2012) <sup>(14)</sup>.

4.2.1. En 2012, les investissements provenant de l'Union européenne en Chine ne s'élevaient toutefois qu'à 15,5 milliards d'euros (5,3 milliards en 2009), tandis que les investissements chinois dans l'Union atteignaient à peine 7,6 milliards d'euros (0,3 milliard en 2009) <sup>(15)</sup>, soit à peine quelque 2,6 % des investissements étrangers dans l'Union européenne cette année. La faiblesse de ces chiffres est encore soulignée par le fait que, tandis que près de 30 % de l'IED de l'Union européenne va aux États-Unis, moins de 2 % se retrouve en Chine (ce qui représente malgré tout 20 % de tous les IED en Chine). Par ailleurs, moins de 0,7 % du total des IED dans l'Union européenne proviennent de Chine (il se peut qu'il y ait aussi des investissements indirects transitant par Hong Kong ou ailleurs.) contre 21 % des États-Unis.

4.2.2. Chaque négociation d'accord d'investissement aura ses propres caractéristiques. Pour le Myanmar, elle consistera à fixer des principes et des normes pour construire et encourager l'investissement étranger; pour la Chine, c'est un accord beaucoup plus ambitieux qui est recherché. Dans chaque cas, cependant, une proportion importante de l'investissement qui suivra proviendra du secteur privé ou sera en lien avec lui.

4.3. Faciliter les investissements en fournissant les infrastructures durables nécessaires constituera une compétence clé pour les parties à un accord d'investissement. Les gouvernements sont responsables de la mise en place d'une base réglementaire solide pour l'infrastructure, que ce soit au niveau régional ou afin de garantir des réseaux efficaces et efficaces pour l'énergie, l'eau et les transports par l'établissement systématique de conditions propices à cette fin. La conception des réseaux énergétiques et d'eau est complexe et il faudra peut-être dix années ou plus pour les mettre complètement en place. L'environnement réglementaire doit également être planifié à long terme. La Cnuced <sup>(16)</sup> estime que, sur les 7 000 milliards de dollars nécessaires pour les investissements sur la durée de vie des objectifs en matière de développement durable, au moins un tiers proviendra du secteur privé — y compris la construction de nouvelles villes et la mise à disposition d'écoles, d'hôpitaux et de routes.

4.4. À cet effet, il sera essentiel de faciliter les partenariats public-privé (PPP). Tout accord d'investissement doit veiller à ce que l'environnement réglementaire permette les investissements étrangers dans les marchés publics et les PPP ainsi que la prévisibilité à long terme et la durabilité. Les entreprises doivent, elles aussi planifier à long terme, en particulier si elles veulent que leurs investissements soient fructueux. Un échec d'un côté comme de l'autre ne serait bénéfique à personne. Il convient que des acteurs solides, tant gouvernementaux que du secteur privé, développent des synergies nouvelles et apprennent de nouvelles formes de participation. À cet égard, la contribution de la société civile devra également jouer un rôle plus important, notamment au niveau des partenaires sociaux.

4.5. Le fait qu'un tel traité remplacera et actualisera en un seul accord les 27 traités bilatéraux d'investissement (TBI) sera très profitable à la Chine. Plutôt que de simplement tenter de consolider ces TBI, l'Union européenne doit avoir pour objectif, comme dans le cas du Canada, d'établir un accord de nouvelle génération et de haut niveau avec la Chine. En plus de l'accès au marché, ces négociations couvriront également un certain nombre de sujets plus vastes tels que les marchés publics, la politique de concurrence, le rôle des entreprises publiques et l'accès aux secteurs jusqu'ici fermés, ainsi que des questions liées au développement durable.

4.5.1. Il est indispensable qu'un accord d'investissement UE-Chine apporte une valeur ajoutée. Il devrait renforcer le dialogue politique et accroître le niveau d'intégration et d'échanges technologiques.

<sup>(14)</sup> Chiffres de la direction générale du commerce.

<sup>(15)</sup> Chiffres de la Commission.

<sup>(16)</sup> Voir la note de bas de page n° 3.

4.5.2. Le Comité prend acte de la série de principes d'investissement sur lesquels l'Union européenne et les États-Unis se sont accordés en 2012<sup>(17)</sup>. Ces principes soulignent l'importance critique de créer et de maintenir un climat et des politiques d'investissement ouverts et stables qui contribuent à un développement économique et une croissance durables, à la création d'emploi, au renforcement de la productivité, à l'innovation technologique et à la compétitivité.

4.6. Toutefois, la nécessité absolue d'un chapitre sur le développement durable dans tout accord d'investissement avec la Chine est claire, en particulier parce que la Chine est très demandeuse d'investissements verts et durables. La plupart des observateurs estiment qu'une des principales raisons de l'intérêt que porte la Chine à un tel accord avec l'Union européenne réside dans le fait que les Chinois recherchent des investissements et le savoir-faire européens pour les aider à étendre les villes existantes tout en garantissant une durabilité maximale et à construire de nouvelles villes durables sur leur territoire. La Chine a vu non seulement les erreurs commises dans les pays développés, où les centres des villes ont été synonymes de négligence, mais également l'étalement résultant de la croissance très rapide, non planifiée et non contrôlée des villes, notamment dans les économies émergentes. L'urbanisation en Chine croît de manière exponentielle: plus de 50 % des Chinois vivent déjà dans les villes — un chiffre inimaginable il y a encore quelques années. Par exemple, la population de la ville de Shenzhen, qui n'existait pas il y a quarante ans, a quadruplé entre 2000 et 2010 pour dépasser 10 millions d'habitants. Les Chinois sont déterminés à éviter le plus possible les pièges dans lesquels d'autres sont tombés.

## 5. Le rôle du développement durable dans les négociations sur les investissements

5.1. Le Comité se félicite que la Commission s'engage à prévoir une composante «développement durable» dans les accords d'investissement. Tout chapitre portant spécifiquement sur le développement durable s'appuiera sur les principes définis dans le premier chapitre de cette nature à avoir été établi, le chapitre 13 de l'ALE UE-République de Corée de 2010<sup>(18)</sup>, qui a été par la suite repris et développé, notamment dans de récents accords de partenariat économique et dans les accords avec Singapour et le Canada (non encore ratifiés). Des adaptations spécifiques pour les investissements seront également nécessaires, notamment pour mettre l'accent sur l'investissement responsable, la transparence accrue, l'efficacité énergétique, la promotion de services environnementaux et d'autres facteurs pertinents.

5.1.1. Le Comité se félicite également de l'engagement pris par la Commission européenne et le Conseil de garantir que la politique d'investissement ne sera contraire à aucun des aspects spécifiques du développement durable.

5.2. L'annexe 13 de l'accord UE-Corée indique clairement que, pour assurer la réalisation des objectifs du chapitre relatif au développement durable, les parties coopéreront à la fois sur un échange de vues sur «les incidences positives et négatives» de l'accord et «au sein des forums internationaux responsables des aspects sociaux ou environnementaux du commerce et du développement durable», y compris au sein de l'OMC, du PNUÉ, de l'OIT et des accords multilatéraux concernant l'environnement. Toute mise à jour de cet accord devrait également inclure des initiatives récentes de la Banque mondiale, de la FAO et d'autres instances.

5.2.1. Les articles 13.4 et 13.5 de cet accord précisent respectivement que toutes les principales conventions sociales (normes et accords multilatéraux en matière de travail) sont couvertes, ainsi que les accords multilatéraux sur l'environnement. L'article 13.6 se réfère spécifiquement à l'IED dans les «biens et services environnementaux, y compris les écotecnologies, l'énergie renouvelable durable, les produits et services économes en énergie et les marchandises dotées du label écologique».

5.2.2. L'article 13.7, qui prévient tout affaiblissement ou réduction de l'application de la législation pour encourager les investissements, et l'article 13.9, consacré à la transparence, revêtent aussi une importance particulière.

5.2.3. Même si chaque accord négocié aura son empreinte spécifique, une approche cohérente avec un format aisément reconnaissable et acceptable est essentielle.

5.2.4. Un mécanisme formel de dialogue sur le développement durable similaire à celui prévu par le chapitre 13/annexe 13 de l'accord avec la Corée sera aussi important qu'un mécanisme qui serait prévu dans un ALE à part entière. Dans le cas du Myanmar, la capacité à discuter de la mise en œuvre des conventions de l'OIT sera fondamentale: entre 1997 et 2013, le Myanmar a été suspendu des dispositions SPG-TSA de l'Union européenne en raison de violations des principes de l'OIT sur le travail forcé.

5.2.5. En ce qui concerne la Chine, le chapitre sur le développement durable et le forum de discussion spécifique devraient s'appuyer sur le dialogue UE-Chine existant sur l'emploi et la politique sociale et sur le dialogue UE-Chine relatif à la politique de l'environnement, lequel est en place depuis 2005 mais a connu récemment un regain d'activité grâce à la déclaration conjointe de 2012 concernant le dialogue renforcé sur la politique de l'environnement et la croissance verte. Ce chapitre devrait également couvrir la pollution de l'air et de l'eau, la gestion des déchets et la sylviculture.

<sup>(17)</sup> <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/149331.htm>

<sup>(18)</sup> JO L 127 du 14.5.2011, p. 62.

5.2.6. Tout chapitre sur le développement durable devra examiner de près le renforcement du rôle joué par le secteur privé dans l'investissement. L'obligation faite aux investisseurs sera capitale, équilibrée par une protection dûment appropriée de ces derniers. Il y a lieu de tenir compte des obligations des investisseurs concernant les exigences relatives au développement durable, y compris en matière d'investissement socialement responsable, dans leur lutte pour étayer et maintenir leur compétitivité sur les marchés mondiaux. Pour certains, le soutien du développement durable sera l'objectif premier de leur investissement, mais, pour d'autres, cette question sera périphérique. Les parties à la négociation doivent faciliter les investissements, mais elles ne peuvent pas dicter les investissements à faire. Il n'en reste pas moins que pour être efficace, la stratégie de l'Union européenne en matière d'investissements doit jouer un rôle crucial dans le maintien de la compétitivité de l'Union européenne en ces temps de mutations rapides sur le plan économique et de redistribution des cartes en ce qui concerne la puissance économique relative au niveau mondial, et notamment l'investissement par les entreprises plus spécialisées et les PME, sources d'innovation de premier ordre.

5.2.7. L'article 13.6.2 de l'accord avec la Corée fait référence au commerce équitable et éthique en ce qui concerne le commerce des marchandises, mais aussi aux régimes «qui impliquent la responsabilité sociale des entreprises et leur obligation de rendre des comptes». L'annexe 13 prévoit également «l'échange d'informations et la coopération» sur ces points, et notamment «la mise en œuvre effective et le suivi des lignes directrices adoptées au niveau international». Le Comité recommande vivement d'étendre cette approche aux accords d'investissement. Le rôle de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) dans tout accord d'investissement sera d'une importance cruciale.

5.2.8. Ce mécanisme s'avérerait très utile pour aborder les questions de RSE avec nos partenaires d'investissement. Il devrait mettre l'accent sur la sensibilité culturelle, la promotion de la transparence et d'une approche éthique, ainsi que sur la lutte contre la corruption. Intégrer les préférences des consommateurs permettra d'apporter des avantages économiques ainsi que de promouvoir une énergie plus propre et plus efficace, par exemple. Des actions de sensibilisation, des échanges de bonnes pratiques et la collaboration constructive entre les entreprises et les parties concernées sont essentielles, ainsi que le renforcement des capacités pour les PME, sur lesquelles les coûts pèsent de manière disproportionnée. Les investissements chinois à l'étranger peuvent très facilement échouer, en raison d'une compréhension imparfaite de ce qui est exigé d'eux. Faciliter un lien plus étroit entre les investisseurs, les besoins sociétaux et donc les préférences des consommateurs rendrait un service précieux à toutes les parties.

5.2.9. La Commission définit la responsabilité sociale des entreprises (RSC) comme étant «la responsabilité des entreprises vis-à-vis des effets qu'elles exercent sur la société». La RSE est axée sur les entreprises, et consiste en des initiatives volontaires qui dépassent les prescriptions légales. L'objectif est de créer de la valeur grâce à l'innovation. La RSE recouvre des considérations économiques, sociales et environnementales, par la consultation de toutes les parties intéressées, mais aussi et surtout une approche qui doit être souple et diversifiée. Elle ne peut entrer dans un cadre figé: chaque entreprise a son identité particulière. Par conséquent, les pratiques en matière de RSE sont très variables mais, correctement utilisées, elles sont un outil précieux pour créer des débouchés commerciaux et améliorer la compétitivité d'une entreprise.

5.2.10. Une nouvelle communication de la Commission relative à la RSE est attendue prochainement. Les lignes directrices internationales auxquelles elle se réfère comprennent notamment les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales<sup>(19)</sup> et les principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (UNGPs), dont la mise en œuvre est en cours. Il est important qu'aucune action, que ce soit au niveau de l'Union européenne ou au niveau international, n'entrave ni ne mette en péril ces principes. Il importe également de rappeler que, alors que les États ont l'obligation de protéger et d'appliquer les droits de l'homme, la responsabilité des entreprises est de les respecter.

## 6. Le rôle de la société civile

6.1. La société civile a un rôle à jouer dans le rapprochement entre les gouvernements et le secteur privé, elle doit faire preuve d'un engagement continu et assurer un suivi. Néanmoins, la question de la participation directe de la société civile, y compris le suivi direct des accords d'investissement, avec une participation active des acteurs tant étatiques que non étatiques, nécessitera de dégager des solutions spécifiques par pays qui tiennent compte des niveaux existants de dialogue intersocial et de compréhension entre les différents groupes sociaux.

6.2. Dans l'accord UE-Corée, il existe plusieurs mécanismes de dialogue entre les deux parties. Le Forum de la société civile rend compte au comité chargé du commerce et du développement durable dans lequel sont engagés les gouvernements des deux parties. Mais pour les accords d'investissement, un seul comité de ce type est envisagé; en effet, il peut ne pas être toujours approprié de soulever les différends en matière d'investissement à ce niveau, notamment lorsqu'une des parties ne souhaite pas porter la question au niveau politique ou diplomatique. Il conviendra peut-être de trouver un nouveau mécanisme pour un forum de la société civile.

<sup>(19)</sup> Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, 2011.

6.3. Les pays tels que la Chine et le Myanmar ont des perceptions très différentes et plus fermées de la société civile, de sorte qu'il faudra user de davantage de persuasion pour leur faire admettre le bien-fondé du principe de participation des organisations de la société civile dans un organisme de suivi, quel qu'il soit. La Chine a établi des partenariats dans différents pays africains qui sont axés sur les investissements uniquement de nature commerciale, plutôt que sur l'aide au développement. Ces mécanismes de consultation qui existent déjà ne sont pas aisément interchangeables avec ceux de l'Union européenne, mais tout renforcement de dialogue entre les organes concernés compléterait tout accord d'une manière très opportune. L'Union européenne, quant à elle, a fait du dialogue social et civil une pierre angulaire de son modèle social en l'institutionnalisant.

6.3.1. Le Comité devrait être associé à l'élaboration de solutions possibles. Nous préconisons donc de reproduire le principe de la table ronde UE-Chine, dans laquelle le Comité et le Conseil économique et social de Chine sont représentés de manière paritaire, ou un autre mécanisme de dialogue adapté aux conditions sociales spécifiques du pays en question, ce qui est pour nous la meilleure voie à suivre.

6.3.2. À titre de variante, la Commission possède une vaste expérience en matière de programmes de renforcement des capacités dans le domaine des échanges commerciaux et des questions qui y sont liées; c'est peut-être là une voie à suivre. Par exemple, les programmes avec les ministères des pays tiers visant à gérer la mise en œuvre des règles de l'OMC comportent un volet consacré à la société civile, incluant les fédérations patronales et les syndicats, et ils ont été mis en œuvre en collaboration avec les organes des Nations unies (notamment l'OIT, la Cnuced, l'ONUDI). Le rôle des partenaires sociaux sera également important, étant donné l'ampleur des investissements globaux associant des entreprises.

Bruxelles, le 19 mars 2015.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---

## III

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

506<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 18 ET 19 MARS 2015

**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 — Un plan d'investissement pour l'Europe»**

[COM(2014) 903 final]

**et la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques et modifiant les règlements (UE) n<sup>o</sup> 1291/2013 et (UE) n<sup>o</sup> 1316/2013»**

[COM(2015) 10 final — 2015/0009 (COD)]

(2015/C 268/05)

**Rapporteur: M. Michael SMYTH**

Le 19 décembre 2014, le 28 janvier 2015 et le 3 mars 2015, respectivement, la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont décidé, conformément aux articles 172, 173, 175, 182 et 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, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement — Un plan d'investissement pour l'Europe»*

[COM(2014) 903 final]

et la

*«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques et modifiant les règlements (UE) n<sup>o</sup> 1291/2013 et (UE) n<sup>o</sup> 1316/2013»*

[COM(2015) 10 final — 2015/0009 (COD)].

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 mars 2015.

Lors de sa 506<sup>e</sup> session plénière, des 18 et 19 mars 2015 (séance du 19 mars 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 200 voix pour, 6 voix contre et 11 abstentions.

### 1. Synthèse et recommandations

1.1. Le CESE salue le plan d'investissement pour l'Europe et apprécie que l'accent ne soit désormais plus mis sur l'austérité et l'assainissement budgétaire. La Commission reconnaît à présent qu'il existe un déficit d'investissement et de demande globale et que le secteur financier n'est pas encore capable de jouer un rôle à part entière dans la stimulation de la croissance.

1.2. S'il représente un pas dans la bonne direction, le plan d'investissement n'en soulève pas moins nombre de questions épineuses, concernant son ampleur, rapportée aux énormes besoins d'investissement de l'Europe, l'importance de l'effet de levier qui en est attendu, le flux possible de projets d'investissement appropriés, la stratégie de mercatique qui permettra d'attirer les capitaux venant d'Europe et du reste du monde, la participation des PME, avec une attention particulière pour les microentreprises et petites entreprises, ou encore son calendrier.

1.3. Il n'est pas acquis qu'il soit possible de constituer une réserve de projets offrant des rendements propres à attirer les investisseurs institutionnels. Le CESE déplore que la Commission européenne ait négligé d'appliquer dans le cadre de la proposition à l'examen les principes que pose son propre règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil<sup>(1)</sup> (en son article 5) et qu'elle développe plus avant dans le règlement délégué (UE) n° 240/2014 de la Commission<sup>(2)</sup>, et il recommande vivement d'associer les partenaires sociaux et la société civile organisée au processus de sélection à l'échelon national. Cette incapacité à mobiliser les parties prenantes afin qu'elles s'approprient les propositions apparaît clairement sur la liste de projets possibles qui a été publiée en décembre.

1.4. Il convient de veiller bien davantage à instaurer un environnement qui soit à la fois propice et prévisible pour les investissements. En l'absence de confiance de la part des investisseurs, d'une meilleure réglementation et de coûts acceptables pour entreprendre au sein de l'Union européenne, il ne faut guère espérer relancer ne fût-ce qu'une croissance modérée accompagnée des indispensables nouveaux emplois.

1.5. Le plan propose que les apports des États membres au Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) ne soient pas inclus dans le périmètre utilisé pour calculer leurs déficits budgétaires — et le Comité s'en félicite. La Commission devrait expliquer pour quelle raison les dépenses engagées actuellement dans des infrastructures publiques à caractère stratégique ne sont pas traitées de la même manière. Quelle différence existe-t-il entre, d'une part, le régime favorable, budgétairement parlant, qui est accordé aux apports des États membres dans les investissements productifs réalisés sous l'égide du FEIS et, d'autre part, une «règle d'or» en bonne et due forme?

1.6. Le CESE estime que le temps est venu de reconnaître que si elle veut renouer avec la croissance, l'emploi et la prospérité, l'Europe a besoin d'un programme d'investissements publics et privés qui soient soutenus. Il conviendrait qu'un encadrement budgétaire européen plus encourageant soit accordé aux investissements publics à caractère stratégique qui, à l'image de ceux envisagés dans le plan, conditionnent l'essor économique actuel et futur. Le CESE invite la Commission à lancer un débat sur une règle budgétaire pour l'Europe qui soit correctement formulée, en reconnaissant pleinement les nombreuses difficultés que posent sa définition et l'établissement de conditionnalités adéquates.

1.7. Le CESE appelle la Commission à tenir compte des recommandations de l'OIT préconisant que l'on s'attache à attirer des projets viables provenant de régions dont les taux de chômage sont les plus élevés, avec la participation active des partenaires sociaux et des parties prenantes du niveau national. Il recommande de tenir compte des priorités des stratégies macrorégionales lors de la sélection et de l'évaluation des projets possibles.

## 2. Contexte

2.1. Le niveau des investissements en Europe a chuté à un niveau qui est inférieur de 15 % au pic qu'il avait atteint avant la crise. Dans le même temps, on observe, sur tout son territoire, des taux d'épargne élevés, les bilans des entreprises regorgent de liquidités, les investisseurs institutionnels croulent sous les fonds, tandis que les budgets de la plupart des États membres sont soit tendus à l'extrême, soit en diminution.

2.2. Ce faible niveau d'investissement est d'autant plus inacceptable que le capital a un coût, tant nominal que réel, qui est au plus bas. Il est évident qu'à travers toute l'Europe, les marchés, censés articuler la demande d'investissement avec l'offre destinée à les financer, ne fonctionnent pas correctement. La communauté des investisseurs n'a pas suffisamment confiance dans l'environnement économique. L'assurance du monde des affaires est lourdement grevée par l'incertitude. Le troisième volet du plan entend s'attaquer à la question de la réforme de la réglementation et simplifier, dans l'ensemble de l'Europe, le régime qui encadre les investissements. La tâche ne sera pas aisée.

<sup>(1)</sup> JO L 347 du 20.12.2013, p. 320.

<sup>(2)</sup> JO L 74 du 14.3.2014, p. 1.

2.3. Comment le plan d'investissement pour l'Europe se présente-t-il en substance? Il comporte trois volets:

- la création spécifique d'un Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), qui sera garanti par un montant de 21 milliards d'euros en provenance du budget de l'Union européenne et des réserves de la BEI et aura la capacité, selon les hypothèses formulées par la Commission, de mobiliser un montant supplémentaire de 294 milliards d'euros pour financer les investissements sur une période de trois ans,
- une réserve d'investissement de projets stratégiques, qui bénéficiera du soutien d'une plate-forme d'investissement spécialisée en assistance technique,
- l'élimination des obstacles à l'investissement et l'amélioration du régime réglementaire.

2.4. Le FEIS est assimilable à une entité à vocation spécifique (EVS) qui est instituée au sein de la BEI afin d'héberger des investissements à risque plus élevé que ceux du reste de l'établissement, lequel a ainsi l'assurance de conserver sa note AAA. À cet égard, le FEIS constitue une innovation. Il marque également une rupture importante avec l'orthodoxie, en ce que des fonds provenant du budget de l'Union européenne seront utilisés comme filet de sécurité ou moyen de se prémunir contre des pertes potentielles sur les investissements réalisés par son entremise.

2.5. Pour ce qui est de l'effet de levier, le montant initial du fonds d'amorçage — 21 milliards d'euros — permettra à la BEI de prêter 63 milliards d'euros sans s'écarter de son modèle économique classique. La Commission escompte que le FEIS se mettra ensuite en quête d'investisseurs, ressortissant au secteur privé ou autres, pour assumer des projets adéquats et sera ainsi capable d'enclencher un dégagement de capitaux d'investissement pour un total de 315 milliards d'euros. La clef de cet effet de levier tient en ce que le FEIS assure à la BEI une protection face au risque et lui permet d'investir dans des projets plus risqués.

2.6. Le Comité reconnaît que la Commission plaide pour l'indispensable suppression des obstacles à l'investissement. Les ressources financières qu'il est envisagé d'allouer ne correspondent qu'à un déficit annuel moyen d'investissement par rapport au taux qui serait souhaitable en la matière, de sorte que c'est chaque année qu'il serait nécessaire d'investir de telles sommes supplémentaires. Pour que l'initiative puisse atteindre ses objectifs, un environnement bien plus propice aux entreprises est nécessaire. On peut en citer les exemples suivants:

- Une meilleure réglementation et un cadre réglementaire plus prévisible, favorisant la prise de décisions à long terme, constituent des conditions préalables indispensables.
- Le coût qu'implique l'activité d'une entreprise en Europe est trop élevé. Il est important de traiter la question des prix élevés de l'énergie, entre autres paramètres.
- Afin de se profiler comme site où les entreprises bénéficient du meilleur accès au marché mondial, l'Union européenne doit mener une politique commerciale ambitieuse.

### 3. Observations relatives au plan d'investissement pour l'Europe

3.1. Si les premières réactions au plan d'investissement pour l'Europe ont été favorables, plusieurs critiques ont depuis lors été formulées à son encontre. Certains observateurs se sont montrés franchement hostiles à cette initiative, tandis que d'autres l'ont saluée, tout en soulignant certaines de ses faiblesses. Une grande partie des remarques négatives s'explique par une mauvaise appréhension du contexte actuel dans lequel le plan s'inscrit. L'idéal serait un plan d'investissement européen global qui serait induit par des projets stratégiques financés sur fonds publics et visant à stimuler la croissance et la création d'emplois.

3.2. L'une des principales critiques formulées à l'encontre du plan à l'examen est qu'il est trop modeste par rapport à l'ampleur que le sous-investissement a prise en Europe. Dans le cadre du plan, l'effet multiplicateur sur lequel il est tablé est de 1 à 15. D'aucuns font valoir qu'un effet de levier de cette ampleur n'est pas crédible<sup>(3)</sup>. La Commission escompte que la mise initiale de 21 milliards d'euros bénéficie par deux fois de cet effet de levier, d'abord par un financement qui, grâce à des obligations émises par le secteur privé, augmentera la taille du FEIS et, en second lieu, au moment où les projets recevront le soutien des capitaux en provenance du Fonds, lequel attirera alors des investissements privés supplémentaires. L'effet multiplicateur attendu est indubitablement très élevé mais, aux dires de la Commission, il se situe dans la fourchette de l'effet de levier que la BEI a effectivement obtenu au cours de son histoire. Nonobstant la nature plus risquée des projets que le FEIS est appelé à financer, il est probable que cet effet sera fort important, étant donné qu'il sera hébergé au sein de la BEI et géré par ses soins.

3.3. En ce qui concerne les grands projets d'infrastructures, en particulier ceux de nature transfrontalière, le délai de lancement peut atteindre plusieurs années, en raison d'obstacles politiques, environnementaux et réglementaires, voire tout simplement de réactions du type «pas de ça dans mon jardin»<sup>(4)</sup>. Ces difficultés soulèvent à leur tour deux autres questions. D'une part, disposera-t-on d'un stock suffisant de grands projets d'infrastructures qui soient à la fois stratégiques et attrayants pour l'investisseur? D'autre part, un montant de 315 milliards d'euros à investir sur trois ans suppose des tranches annuelles d'environ 100 milliards d'euros, soit un volume qui excède de 40 % les niveaux d'investissement actuels de l'Union européenne et ne semble pas réalisable. Ces critiques sont valables jusqu'à un certain point. Environ 25 % des financements du FEIS, soit 75 milliards d'euros, iront aux PME et aux entreprises à moyenne capitalisation et devraient être engagés dans des délais raisonnablement rapprochés, tandis que le restant des ressources du Fonds sera placé dans des catégories de projets mentionnées dans le rapport du groupe de travail sur les investissements dans l'Union européenne. L'examen de cette liste exhaustive donne à penser qu'il existe, dans le domaine de l'énergie, des transports, de l'innovation et de la technologie numérique, un vaste éventail de projets susceptibles de bénéficier d'un soutien du FEIS.

3.4. L'une des principales critiques adressées au plan d'investissement est que son incidence ne se fera sentir qu'à moyen et long terme, alors que c'est d'un programme d'investissement à plus court terme que nous aurions besoin, sur le modèle du plan européen de relance économique mis en œuvre lors de la récente récession. Les effets budgétaires de cette approche pourraient être gérés dans un cadre assoupli des comptes nationaux; cette problématique sera évoquée plus en détail dans la quatrième partie du présent avis.

3.5. La capacité de la BEI à gérer un fonds aussi ambitieux a également suscité des interrogations. S'agissant de financer les PME et les entreprises à moyenne capitalisation et, en particulier, les microentreprises et les petites entreprises, certains estiment qu'elle ne dispose pas des ressources humaines suffisantes pour les atteindre directement. Il sera dès lors nécessaire d'avoir davantage recours aux banques commerciales pour opérer la sélection des microentreprises et entreprises de taille petite et intermédiaire et leur assurer l'octroi de financements relativement peu onéreux. Le danger qui se profile alors est que les banques donnent la préférence à leurs clients favoris figurant dans leur portefeuille, qu'elles auraient de toute façon financés, et que cette démarche donne lieu à une multiplication des «effets d'aubaine». Le CESE souligne qu'il y a lieu d'éviter ce type de situations. Un moyen d'y parvenir réside notamment dans des consultations menées avec les organisations représentatives des PME.

3.6. Une voie possible pour remédier à ce risque consisterait à donner aux agences de développement régional et aux fédérations d'entreprises un rôle plus important dans la sélection des microentreprises, PME et entreprises à moyenne capitalisation qui sont susceptibles de bénéficier d'un soutien au titre du Fonds. Ces agences et associations, qui ont généralement une meilleure connaissance des entreprises de moindre taille et en sont plus proches, peuvent contribuer efficacement aux évaluations de risques. Tout en reconnaissant l'existence de certains problèmes d'aléa moral, le CESE a déjà plaidé par le passé en faveur d'une telle démarche et a la conviction qu'elle pourrait constituer une mesure efficace dans la mise en œuvre du plan d'investissement<sup>(5)</sup>.

3.7. Des parallèles ont été tracés entre le plan d'investissement pour l'Europe et l'initiative pour la croissance, lancée en 2012<sup>(6)</sup>. L'initiative pour la croissance comportait une enveloppe de 120 milliards d'euros provenant de budgets réaffectés, mais ces sommes n'ont été libérées que dans une très faible proportion. Ce reproche est fondé et il est dès lors indispensable que le plan soit déployé d'une manière qui, tout à la fois, soit transparente et fasse l'objet d'une communication adéquate. Le CESE se félicite que le plan et le FEIS seront suivis de près par le Parlement européen et le Conseil. Il estime qu'il devrait lui-même jouer le rôle qui lui incombe pour examiner les répercussions du plan au cours des trois prochaines années.

<sup>(3)</sup> Voir, par exemple, «Europe's Great Alchemist» («Le maître alchimiste de l'Europe»), *The Economist*, 29 novembre 2014; Daniel Gros, «The Juncker Plan: From EUR 21 to 315 milliards EUR, through smoke and mirrors» («Le plan Juncker: écrans de fumée et jeux de miroirs pour transformer 21 milliards d'euros en 315 milliards»), CEPS, 27 novembre 2014.

<sup>(4)</sup> En anglais, ce phénomène est qualifié de «Nimby» («Not in My Back Yard»), littéralement «Pas dans mon arrière-cour».

<sup>(5)</sup> Voir, par exemple, l'avis du CESE sur le «Financement des entreprises: recherche de nouveaux mécanismes financiers» (JO C 451 du 16.12.2014, p. 20).

<sup>(6)</sup> CEPS, novembre 2014, p. 2.



3.8. Il est regrettable que la Commission ne dispose ni des ressources financières, ni du soutien politique qui lui permettraient de mobiliser d'importantes ressources supplémentaires pour jeter les bases d'un plan d'investissement européen en bonne et due forme. Il semble que cette contrainte budgétaire spécifique soit absolument prégnante. Dans un contexte où les fonds disponibles dans le budget de l'Union européenne sont une denrée rare, la proposition qui est formulée au titre du plan d'investissement pour l'Europe apparaît comme un pis-aller.

3.9. La Commission fait valoir que le plan s'inscrit dans une véritable complémentarité par rapport à d'autres politiques structurelles, dans la mesure où le FEIS n'entre en jeu qu'à partir du moment où d'autres sources de financement ne sont pas disponibles. En outre, fait-on valoir, le FEIS interviendra en sus des autres investissements de la BEI, parce qu'il a une plus grande propension à la prise de risque. Le FEIS sera également plus souple en ce qui concerne l'utilisation des instruments financiers, lesquels pourraient comporter des fonds propres, des quasi-fonds propres, du capital-risque, des financements levés par l'emprunt ou des garanties pour la titrisation de prêts. Dans la mesure du possible, il travaillera en coopération avec des banques de développement nationales. En outre, la Commission propose de soutenir le plan en créant des fonds européens d'investissement à long terme (FEILT), ainsi qu'en entreprenant de créer de nouveaux marchés et véhicules de titrisation, afin d'élargir la base de financement des projets et des PME. Pour bienvenus qu'ils soient, ces développements ont beaucoup trop tardé.

3.10. La Commission envisage un plan d'investissement qui présente une souplesse suffisante, en ce qui concerne le FEIS, la réserve de projets et la plate-forme de conseil en investissements, de manière que d'autres phases d'investissements puissent venir s'y greffer dans les années à venir. Sa structure de gouvernance au sein de la BEI est solide. Tout projet soutenu par le FEIS devra également être approuvé par le conseil d'administration de la BEI, comme le traité le requiert. Le CESE recommande d'associer étroitement les partenaires sociaux et les parties prenantes au processus de sélection des projets d'investissements publics à l'échelon national; pour ce faire, l'une des modalités possibles consiste à recourir aux comités de suivi des accords nationaux de partenariat.

3.11. Le FEIS s'efforcera de promouvoir des projets à profil de risque plus élevés qui favorisent la croissance, l'emploi et la productivité. On ne voit pas encore clairement si les plates-formes de coinvestissement, au nombre desquelles figurent le FEIS, les banques de développement nationales et les établissements financiers privés, seront suffisamment attrayantes pour d'éventuels participants. À cet égard, le CESE recommande, afin d'attirer les investissements privés, de mettre en œuvre une stratégie de mercatique anticipatrice en apportant des clarifications supplémentaires sur la mise en place des dites plates-formes d'investissement et en conférant un rôle à la plate-forme de conseil en investissements s'agissant de faire la promotion, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Europe, des possibilités d'investissement. Avec ses 21 milliards d'euros, la capacité du plan à supporter des risques est des plus considérables. Même si ceux-ci devraient être d'un niveau plus élevé dans le cadre du plan, il est hautement improbable qu'il faille appel à la totalité de la garantie et il ne sera assurément pas nécessaire de le faire à un seul et même moment.

3.12. La Commission estime que si le plan d'investissement remplit pleinement son objectif d'investissement, de 1 million à 1,3 million d'emplois supplémentaires seront créés au cours des trois prochaines années. Ce chiffre n'est pas négligeable, même dans un contexte où le nombre total de chômeurs dans l'ensemble de l'Union européenne atteint 25 millions de personnes. L'Organisation internationale du travail a récemment publié ses propres estimations concernant les créations d'emplois qui résulteront du plan. La principale conclusion du rapport élaboré par ses soins est que si la conception du plan et l'allocation de ses ressources sont mûrement réfléchies, il pourrait déboucher, d'ici à la mi-2018, sur une création nette de plus de 2,1 millions d'emplois nouveaux. Ainsi, l'augmentation de l'emploi la plus forte et la plus équitablement répartie serait atteinte dès lors que pour allouer les financements au titre du FEIS, il aura été tenu compte des niveaux de chômage<sup>(7)</sup>. Le CESE appelle à tenir compte des priorités des stratégies macrorégionales lors de la prise des décisions concernant les projets possibles. Il est clair, par conséquent, qu'il convient de divulguer dans les meilleurs délais possibles quels seront les critères à utiliser pour sélectionner les projets susceptibles de recueillir l'aide du plan.

3.13. Si le plan d'investissement parvient à attirer au FEIS des capitaux supplémentaires en provenance des États membres, la Commission envisagera favorablement les apports de ce type lors de l'évaluation des critères de déficit et d'endettement qui est effectuée dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. À première vue, il s'agit là d'un revirement dans son attitude mais il ne va pas encore suffisamment loin. Le CESE se déclare disposé à participer activement à la poursuite du débat mené sur la question de la manière dont il est possible de promouvoir de meilleurs investissements dans toute l'Europe, notamment en prévoyant plus de souplesse dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Il invite la Commission à étudier plus avant les possibilités de créer un environnement budgétaire propice aux investissements en Europe.

(7) Voir OIT, «An Employment Oriented Investment Strategy for Europe» («Une stratégie européenne d'investissement orientée vers l'emploi»), janvier 2015.

#### 4. Le moment est-il venu d'instaurer une nouvelle règle d'or en Europe?

4.1. Le CESE se félicite de la proposition de ne pas inclure les apports des États membres au FEIS dans le calcul des déficits budgétaires. Il se pose toutefois la question de savoir pour quelle raison les dépenses engagées actuellement dans des infrastructures publiques à caractère stratégique ne sont pas traitées de la même manière. Quelle différence existe-t-il entre, d'une part, le régime favorable, budgétairement parlant, qui est accordé aux apports des États membres dans les investissements productifs réalisés sous l'égide du FEIS et, d'autre part, une «règle d'or» en bonne et due forme?

4.2. Les partisans d'une «règle d'or européenne» font valoir qu'il y a là une incohérence majeure. Dans le cadre actuel de la politique budgétaire européenne, ce sont les incitations négatives qui ont été la cause que l'investissement public n'a pas été suffisant. D'une manière générale, l'investissement public accroît le stock de capital public et génère de la croissance pour les générations actuelles et celles de demain. Il s'en ensuit que ces dernières devraient contribuer au financement de ces investissements, car se refuser à autoriser que des prestations qui leur sont destinées soient financées par l'emprunt fera peser une charge fiscale disproportionnée sur les épaules de la population d'aujourd'hui et aboutira au sous-investissement<sup>(8)</sup>, soit exactement la situation à laquelle on assiste actuellement en Europe.

4.3. On pourrait avancer qu'en fait, la souplesse accrue qui est démontrée envers les investissements consentis au titre du FEIS représente une «mini-règle d'or». Il conviendrait de mener un débat sur une règle budgétaire pour l'Europe qui soit correctement formulée, en reconnaissant pleinement les nombreuses difficultés que pose sa définition. Le débat devrait également porter sur l'établissement de conditionnalités appropriées. Le CESE estime que le temps est venu de reconnaître que si elle veut renouer avec la croissance, l'emploi et la prospérité, l'Europe a besoin d'un programme d'investissements publics et privés qui soient soutenus. Il conviendrait qu'un encadrement budgétaire européen plus encourageant soit accordé aux investissements publics et privés à caractère stratégique qui, à l'image de ceux envisagés dans le plan, conditionnent l'essor économique actuel et futur.

Bruxelles, le 19 mars 2015.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(8)</sup> Pour un examen plus approfondi de la bibliographie consacrée à la règle d'or et de ses modalités, voir: Achim Truger, «Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe» («Mise en œuvre de la règle d'or pour l'investissement public en Europe»), <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wp-content/uploads/2015/03/Endfassung.pdf>, in: *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* Nr. 138, document de travail de la Chambre autrichienne du travail de Vienne.

**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 et au Comité des régions — Réexamen de la gouvernance économique — Rapport sur l'application des règlements (UE) n° 1173/2011, (UE) n° 1174/2011, (UE) n° 1175/2011, (UE) n° 1176/2011, (UE) n° 1177/2011, (UE) n° 472/2013 et (UE) n° 473/2013»**

[COM(2014) 905 final]

(2015/C 268/06)

**Rapporteur: David CROUGHAN**

**Corapporteur: Carmelo CEDRONE**

Le 19 décembre 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, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Réexamen de la gouvernance économique — Rapport sur l'application des règlements (UE) n° 1173/2011, (UE) n° 1174/2011, (UE) n° 1175/2011, (UE) n° 1176/2011, (UE) n° 1177/2011, (UE) n° 472/2013 et (UE) n° 473/2013*

[COM(2014) 905 final].

La section spécialisée «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 mars 2015.

Lors de sa 506<sup>e</sup> session plénière des 18 et 19 mars 2015 (séance du 19 mars 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 165 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

## **1. Conclusions et recommandations**

1.1. Les règles de gouvernance économique de l'Union européenne, conçues en période de crise, ont joué un rôle important dans le cadre de l'assainissement budgétaire, de la coordination des politiques économiques et, avec l'introduction du projet d'évaluation budgétaire, de la poursuite de l'intégration budgétaire. Toutefois, le CESE est préoccupé par le fait que le coût est élevé en matière de croissance et d'emploi et que l'Union européenne a mis plus de temps que les autres économies avancées à sortir de la crise économique, et souligne les échecs politiques, qui sont liés dans une large mesure à la nature incomplète de la gouvernance économique au sein d'une Union économique et monétaire.

1.2. Les mesures mises en place au titre du semestre européen ont marqué le début du processus d'assainissement budgétaire et de rétablissement de la crédibilité, mais l'approche fondée sur les règles, bien qu'elle convienne en temps normal, constitue désormais un élément du problème. Les États membres en difficulté ont besoin de plus de ressources pour sortir de l'impasse de la récession et garantir la croissance et la création d'emplois et, grâce à la croissance, un assainissement budgétaire durable.

1.3. Le CESE estime qu'il ne peut être laissé à l'initiative de la seule Banque centrale européenne de lutter contre la récession actuelle dans la zone euro. Les mesures de QE (quantitative easing — assouplissement quantitatif) désormais engagées par la BCE doivent aller de pair avec des initiatives politiques de plus grande envergure de la part des États membres, allant au-delà du plan d'investissement pour l'Europe annoncé par la Commission.

1.4. Les différences de compétitivité relative entre les États membres d'une Union économique et monétaire, qui auraient autrefois été équilibrées grâce aux ajustements à la hausse et à la baisse des devises, ne sauraient être simplement traitées au moyen d'injonctions, de menaces de sanction, ou de recommandations et de réformes ne concernant que les seuls États membres jugés non compétitifs.

1.5. Il faut mettre en place de toute urgence des mécanismes et des instruments concrets pour coordonner une politique économique bien conçue, menant à la convergence et à la solidarité. Ce processus ne devrait pas entraîner, dans un premier temps, de modification du traité mais le CESE est d'avis qu'à long terme, une telle modification sera nécessaire.

1.6. Dans le cadre de la révision du cadre financier pluriannuel en 2016, il est nécessaire de **soutenir des réformes structurelles urgentes** présentant un intérêt commun pour l'Union européenne, y compris un rééquilibrage macroéconomique, **moyennant une certaine forme de capacité budgétaire**, comme l'instrument de convergence et de compétitivité décrit dans le projet détaillé.

1.7. Le CESE est préoccupé par le fait que l'équilibre structurel, une variable non observable reposant sur des calculs théoriques et contestés de l'écart de rendement, et sujette à d'importantes révisions, joue un rôle aussi essentiel dans les volets préventif et correctif de la procédure concernant les déficits excessifs.

1.8. Dans le processus du semestre européen, des réductions du déficit annuel national se voient attribuer bien plus d'importance pour remédier au ratio dette/PIB élevé que les mesures plus efficaces visant à augmenter la croissance du PIB. La Commission devrait non seulement contrôler la mise en œuvre des recommandations par pays, mais aussi procéder à une analyse ex post de ses recommandations en vue de parvenir à une augmentation de la production, de la croissance et des emplois de qualité dans l'État membre concerné.

1.9. Le Comité se félicite de l'attention portée au recours à la flexibilité dans les règles du pacte de stabilité et de croissance, en vertu de laquelle la Commission tiendra compte de certains investissements publics lors du calcul du déficit budgétaire, mais il estime qu'il s'agit d'une mesure limitée et incomplète. Un écart raisonnable par rapport au paramètre des 3 % devrait être considéré comme une exception temporaire pendant un certain nombre d'années et ne pas être automatiquement passible de sanction.

1.10. Le déficit démocratique résultant du fait que des organes non élus ont un droit de regard important dans la gouvernance entraîne un risque de faible degré d'appropriation des recommandations et d'hostilité au projet européen. Le manque de mise en œuvre des recommandations par pays pourrait être contrecarré par une véritable participation de la société civile et des partenaires sociaux à l'élaboration de ces recommandations.

1.11. Le Parlement européen devrait jouer un rôle de premier plan dans l'établissement des priorités économiques de chaque semestre ainsi qu'en ce qui concerne le contrôle parlementaire des recommandations spécifiques par pays. Le processus du semestre européen devrait bénéficier d'une plus large publicité par les États membres et la Commission afin de garantir une meilleure compréhension par les citoyens.

## 2. Le réexamen de la gouvernance économique en bref

2.1. Le semestre européen, introduit en 2011, est allé de pair avec le renforcement du pacte de stabilité et de croissance (PSC), qui est entré en vigueur le 13 décembre 2011, avec un nouvel ensemble de règles en matière de surveillance économique et budgétaire, se composant de cinq règlements et d'une directive — ensemble connu sous le nom de «six-pack». Le 30 mai 2013, deux autres règlements, connus sous le nom de «two-pack», ont été ajoutés afin de renforcer encore l'intégration économique et la convergence entre les États membres de la zone euro. Le réexamen concerne l'efficacité des sept règlements et l'évolution future de la situation. Il porte de manière générale sur trois volets de la gouvernance économique au niveau de l'Union européenne: la surveillance budgétaire <sup>(1)</sup>, les déséquilibres macroéconomiques <sup>(2)</sup> et le contrôle et la surveillance des pays de la zone euro rencontrant des difficultés en matière de stabilité financière <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro (JO L 306 du 23.11.2011, p. 1).

Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 12).

Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (JO L 140 du 27.5.2013, p. 11).

<sup>(2)</sup> Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro (JO L 306 du 23.11.2011, p. 8).

Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

<sup>(3)</sup> Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière (JO L 140 du 27.5.2013, p. 1).

### 3. Observations relatives à la gouvernance économique actuelle

#### 3.1. Surveillance budgétaire

3.1.1. Le Comité se félicite de l'accent mis sur l'examen annuel de la croissance 2015, publié en même temps que le réexamen de la gouvernance économique, qui met en avant la rationalisation et le renforcement du semestre, obtenus en simplifiant les différentes étapes et leurs résultats, comme recommandé par l'avis du CESE sur l'examen annuel de la croissance 2014<sup>(4)</sup>.

3.1.2. Le CESE estime que le semestre joue un rôle crucial dans le processus de convergence et d'ajustement. Le Comité a en outre appelé au lancement conjoint d'une stratégie de communication et de simplification, par la Commission, le Parlement européen, les États membres et la société civile<sup>(5)</sup>.

3.1.3. Le Comité se félicite de la poursuite de l'intégration budgétaire mise en œuvre par l'établissement d'un calendrier commun pour les États membres en vue de la présentation et de la publication de leurs projets de plans budgétaires, moyennant le contrôle d'organismes nationaux indépendants, pour être soumis à la mi-octobre de chaque année aux commentaires de la Commission, avant leur adoption finale par les gouvernements des États membres. Le processus devrait être plus démocratique et plus transparent, et bénéficier d'une plus large publicité de la part des États membres et de la Commission afin de garantir une meilleure compréhension par les citoyens. Le Comité souhaiterait que la Commission procède à une évaluation du rôle et de la qualité des organes nationaux indépendants.

3.1.4. Le Comité observe que, d'après les projets de plan budgétaire pour 2015, la réduction de l'effort budgétaire en 2015 entraînera un effet globalement neutre dans la zone euro. Il note également que, sur les sept pays qui présentent un risque de non-conformité, trois pourraient devoir prendre des mesures en mars, au titre de la procédure relative aux déficits excessifs (PDE). Cette procédure exigerait également une plus grande transparence, une consultation avec les gouvernements nationaux et la société civile, en particulier les partenaires sociaux, et un contrôle par le Parlement européen.

3.1.5. Sur la courte période de révision, le Comité estime que les règles budgétaires de l'Union européenne, révisées dans le cadre de la réglementation pertinente sur la surveillance budgétaire, ont sans aucun doute joué un rôle en matière d'assainissement budgétaire, comme en témoigne le déficit de l'EU-28, passé de 4,5 % du PIB en 2011 à 3 % en 2014.

3.1.6. Le coût est toutefois élevé pour un succès très limité, ce qui met en évidence des défaillances de la politique de l'UE en matière de contribution à la croissance économique et à l'emploi. En revanche, au cours de la même période, le déficit des États-Unis est passé de 10,6 % à 4,9 %, la croissance du PIB américain **s'accélérait** et passant de 1,6 % à 2,4 % (contre une **décélération** de 1,7 % à 1,3 % dans l'UE); le chômage aux États-Unis **a diminué** de 8,9 % à 6,2 % (contre une **augmentation** de 9,6 % à 10,2 % dans l'UE) et, élément important, le taux d'emploi outre-Atlantique **augmentait** de 6,3 % alors que celui de l'UE **stagnait** à — 0,1 %.

3.1.7. Le CESE est beaucoup moins confiant que la Commission dans le fait que les objectifs de déficit structurel au titre de la PDE permettent des conseils stratégiques plus précis et plus transparents. Bien que le Comité reconnaisse que cette mesure, après suppression des distorsions du cycle économique et des mesures budgétaires ponctuelles, offre l'occasion d'améliorer la transparence, il s'agit néanmoins d'une variable non observable, reposant sur des calculs théoriques et contestés des écarts potentiels de production, qui est sujette à des révisions substantielles, et susceptible, dans certains cas, d'engendrer des solutions politiques peu adaptées.

3.1.8. Le ratio dette/PIB est un élément important de la viabilité budgétaire. Il se compose de deux éléments, le montant de la dette et la hauteur du PIB, dont aucun ne peut être envisagé sans tenir compte de son impact sur l'autre. Une approche reposant sur une réduction trop rapide du déficit, dans le but de réduire encore le niveau de la dette, aura, si elle aboutit à freiner ou à réduire le PIB, un effet contre-productif en ce qui concerne l'objectif de réduction du ratio dette/PIB.

3.1.9. Le Comité se félicite de l'accent mis sur l'utilisation de la flexibilité dans le cadre des règles du pacte de stabilité et de croissance, dans l'optique de laquelle la Commission prendra en compte (au moment de déterminer la viabilité de la situation budgétaire d'un État membre): a) les investissements publics dans le plan d'investissement pour l'Europe; b) les investissements liés à un cofinancement au titre des Fonds structurels; c) les réformes qui ont des incidences à long terme sur la viabilité des finances publiques; et d) les conditions cycliques<sup>(6)</sup>. De l'avis du CESE, il s'agit là toutefois d'une mesure limitée et incomplète.

<sup>(4)</sup> JO C 214 du 8.7.2014, p. 46.

<sup>(5)</sup> Voir l'avis du CESE intitulé «Achever l'UEM — La prochaine législature européenne» (JO C 451 du 16.12.2014, p. 10).

<sup>(6)</sup> COM(2015) 12 final.

3.1.10. Le CESE met en garde contre le fait qu'en dépit d'un dialogue renforcé avec le Parlement européen et d'une coopération accrue avec les parlements nationaux, par des missions sur place et la surveillance des projets budgétaires dans la zone euro, le déficit démocratique subsiste au cœur du processus, les institutions de l'Union européenne restant largement exemptées de toute responsabilité et ayant une influence notable sur la prise de décisions au niveau national.

3.1.11. Un déficit en amont (lorsqu'il n'y a pas de réelle participation nationale à la prise de décision) qui n'est pas compensé par une légitimité des bons résultats (c'est-à-dire de bons résultats dans la solution des problèmes économiques) se traduit par un manque d'enthousiasme au niveau de l'appropriation des programmes économiques et une hostilité croissante à l'égard du projet européen, comme en témoignent les résultats des élections européennes<sup>(7)</sup>.

3.1.12. La Commission devrait non seulement procéder à des évaluations ex post de la mise en œuvre de ses recommandations politiques par les États membres, mais également vérifier si ces recommandations ont effectivement favorisé le retour de l'économie sur une trajectoire durable, pas uniquement sous la forme d'un ajustement financier et budgétaire, mais aussi en termes de croissance économique, de développement et de création d'emplois de qualité.

### 3.2. Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques

3.2.1. Le Comité reconnaît et approuve la nécessité que la PDM, en sa qualité de système de surveillance des principales variables non budgétaires, puisse identifier les éventuelles tendances négatives, avant qu'elles ne s'installent. La crise n'a que trop bien montré l'échec du pacte de stabilité et de croissance qui n'a permis le suivi que des seuls équilibres budgétaires, tandis que les questions de développement et d'emploi ont continué à être ignorées ou traitées uniquement de façon marginale.

3.2.2. Le Parlement européen devrait jouer un rôle de premier plan dans l'établissement des priorités économiques de chaque semestre ainsi qu'en ce qui concerne le contrôle parlementaire des recommandations spécifiques par pays<sup>(8)</sup>.

3.2.3. L'approche unilatérale de la correction des déséquilibres macroéconomiques est un sujet qui préoccupe fortement le Comité. Ce problème est entièrement perçu comme un d'ordre national, l'accent étant presque exclusivement mis sur la correction des déficits nuisibles et une vision optimiste des excédents. Pour y répondre de manière adéquate, une évaluation des déséquilibres et de leur impact sur l'économie à l'échelle européenne est nécessaire.

3.2.4. Afin d'éviter que la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques et, par voie de conséquence, le projet Europe 2020 ne reproduisent l'échec de la stratégie de Lisbonne, la Commission doit mettre en place une meilleure méthode pour évaluer la qualité de la mise en œuvre des recommandations par pays et être prête à assurer le suivi de ce processus et à encourager les États membres (flexibilité, règles d'or, etc.) avant de recourir aux sanctions, en dernier ressort.

3.2.5. Contrairement à la surveillance budgétaire, dont les résultats sont généralement facilement quantifiables à court terme, les recommandations politiques, qui représentent une part importante des recommandations par pays, font référence à des politiques et des résultats plus souples tels que la compétitivité, ou différents aspects de l'environnement des affaires, ou encore les réformes du système de protection sociale, dont le niveau de mise en œuvre ou les incidences peuvent être difficilement mesurables.

3.2.6. Dans le cadre de la révision du CFP en 2016, il est nécessaire de **soutenir les réformes structurelles urgentes** présentant un intérêt commun pour l'Union européenne, y compris un rééquilibrage macroéconomique, **avec une certaine forme de capacité budgétaire**. Le CESE invite instamment à prendre en considération les instruments pouvant être utilisés: l'instrument de convergence et de compétitivité pour permettre aux économies en situation difficile d'entreprendre des réformes structurelles urgentes présentant un intérêt commun pour l'Union européenne, comme décrit dans six pages du projet détaillé pour une UEM véritable et approfondie, et présenté dans une communication<sup>(9)</sup>; un réexamen du livre vert sur les obligations de stabilité tel que demandé dans le règlement (UE) n° 1173/2011, actuellement en cours de révision dans le cadre du présent avis, et une certaine forme de régime minimum de couverture sociale qui permettrait de soutenir les économies en difficulté.

<sup>(7)</sup> Rapport spécial n° 98 du CEPS, *Améliorer la légitimité de la gouvernance de l'UEM*, décembre 2014.

<sup>(8)</sup> Ibid.

<sup>(9)</sup> COM(2013) 165 final.

3.2.7. La Commission déclare que les bilans approfondis constituent la base de la PDM, dont les recommandations de politique aboutissent aux recommandations par pays. Le CESE approuve cette pratique qui a le potentiel de produire des analyses plus instructives en ce sens qu'elles comprennent des missions sur place, ce qui améliore fortement la connaissance de l'économie en question, et qui dispose également de la valeur ajoutée qu'apportent les fonctionnaires des finances nationales et de la Commission en établissant des relations de travail utiles.

3.2.8. Les réformes au titre de la PDM offrant des avantages à long terme, il est à craindre que les gouvernements nationaux ne les considèrent pas comme prioritaires et n'accordent qu'un intérêt de pure forme à leur mise en œuvre. Une partie essentielle des recommandations par pays destinées à corriger les déséquilibres devrait se concentrer sur l'achèvement du marché intérieur.

3.2.9. Une réelle participation de la société civile et des partenaires sociaux à cet aspect du semestre européen constituerait un excellent moyen d'assurer la conformité ainsi que d'en augmenter la visibilité politique et l'appropriation au niveau national.

3.2.10. Le CESE suggère que des enseignements sur la manière dont la Commission et les États membres pourraient interagir au mieux soient tirés de l'expérience des pays en cours d'ajustement, dans lesquels une surveillance continue et approfondie a été exercée.

3.2.11. Un document de travail de la DG ECFIN suggère que 41 % des recommandations spécifiques par pays, soit une part relativement faible, ont été mises en œuvre au cours de la période 2012-2013 (en deux ans), et qu'il y a eu une légère détérioration d'une année à l'autre<sup>(10)</sup>, ce qui peut constituer un signal interpellant. Il y a lieu d'évaluer les raisons de l'écart existant entre les recommandations et leur mise en œuvre.

3.2.12. Le CESE tient à rappeler que l'approche du tableau de bord, qui se concentre sur le passé et constitue un outil important de justification des bilans approfondis, ne permet pas nécessairement de détecter l'accumulation de déséquilibres portant sur les réserves, susceptible d'entraîner une crise. Il existe donc un risque que les décideurs politiques ne disposent pas de bases solides pour prendre des mesures efficaces<sup>(11)</sup> et que leur attention soit même détournée d'une nécessité politique plus importante.

### 3.3. *Pays de la zone euro rencontrant des difficultés en matière de stabilité financière*

3.3.1. Le CESE reconnaît la nécessité de soutenir, au moyen d'une surveillance ciblée, les pays qui soit 1) connaissent ou risquent de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière ou de la viabilité de leurs finances publiques, soit 2) demandent ou reçoivent une aide financière des institutions de l'Union européenne, d'autres États membres ou du FMI.

3.3.2. Le CESE approuve pleinement que, dans le cas de l'introduction d'un programme d'ajustement macroéconomique, toutes les autres obligations, y compris le semestre européen, soient suspendues et que les États membres concernés fassent l'objet d'une surveillance post-programme permanente.

3.3.3. La procédure couvrant la période au cours de laquelle un État membre cherche à demander une assistance financière n'a pas encore été testée, étant donné que ce règlement n'est entré en vigueur qu'après que les quatre pays bénéficiant d'un programme ont entamé leur participation à un programme d'ajustement.

3.3.4. Le CESE invite la Commission à réaliser et à publier une étude sur les résultats des programmes d'ajustement dans ces quatre pays, en particulier afin de déterminer si les résultats apparemment moins favorables de l'un d'eux auraient pu être atténués par une approche différente de la Commission.

## 4. **Nécessité d'une vision plus approfondie de la gouvernance de l'UEM**

4.1. L'Union européenne compte parmi les puissances économiques les plus grandes et les plus prospères au monde ayant jusqu'ici survécu en dépit d'un système de gouvernance économique dysfonctionnel, résultant de la décision de former une union économique et monétaire disposant d'une seule monnaie et d'une seule politique monétaire, tout en maintenant, dans le même temps, des politiques budgétaires et économiques nationales.

<sup>(10)</sup> ECFIN Economic Brief (bulletin économique), n° 37, octobre 2014, «Mise en œuvre des réformes économiques — Les États membres de l'Union européenne suivent-ils les recommandations du semestre européen?».

<sup>(11)</sup> Daniel Gros et Alessandro Giovannini, Istituto Affari Internazionali n° 14, mars 2014, «L'importance "relative" des déséquilibres macroéconomiques de l'UEM dans le cadre de la PDM».

4.2. Le CESE estime qu'il ne peut être laissé à l'initiative de la seule Banque centrale européenne de lutter contre la récession actuelle dans la zone euro. Les mesures de QE (quantitative easing — assouplissement quantitatif) désormais engagées par la BCE doivent aller de pair avec des initiatives politiques plus considérables de la part des États membres. Le plan d'investissement pour l'Europe annoncé par la Commission est une étape nécessaire mais insuffisante dans la bonne direction. Sans une plus grande intégration budgétaire, l'approche de type national de coordination économique dans le cadre du semestre européen empêche la zone euro de poursuivre une orientation budgétaire appropriée.

4.3. La crise a révélé de profondes failles soumettant l'euro à un risque existentiel. Elle a contraint à de grandes réformes de la gouvernance économique, élaborées à la hâte et mises en œuvre dans le cadre d'accords intergouvernementaux plutôt que de la méthode communautaire. Les différences de compétitivité relative entre les États membres d'une Union économique et monétaire, qui auraient autrefois été équilibrées grâce aux ajustements à la hausse et à la baisse des monnaies, ne sauraient être simplement traitées au moyen d'injonctions, de menaces de sanction, ou de recommandations et réformes ne concernant que les seuls États membres jugés non compétitifs.

4.4. Les mesures mises en place au titre du semestre européen ont marqué le début du processus d'assainissement budgétaire et de rétablissement de la crédibilité, mais l'approche fondée sur les règles, bien qu'elle convienne en temps normal, constitue désormais un élément du problème. Le CESE estime que la gouvernance économique (en particulier de la zone euro) ne peut plus être confiée uniquement aux règlements faisant actuellement l'objet d'un réexamen. Les États membres en difficulté ont besoin de plus de ressources pour sortir de l'impasse de la récession et garantir la croissance et la création d'emplois et, grâce à la croissance, un assainissement budgétaire durable.

4.5. Le CESE partage les inquiétudes suscitées par le rapport annuel sur l'évolution de la situation sociale dans l'Union européenne publié récemment par la Commission<sup>(12)</sup>, qui indique que les mesures mises en œuvre pour remédier à la crise ont «augmenté les niveaux de détresse et d'endettement financiers parmi les ménages, exacerbé la pauvreté et l'exclusion sociale» et que «la détérioration de la situation sociale pour une période prolongée a eu un impact négatif sur la confiance du public en la capacité des gouvernements et des institutions à résoudre ces défis». Les données figurant dans le rapport de la Commission qui concernent la qualité du travail (temps partiel, insécurité et instabilité de l'emploi) et le chômage, particulièrement chez les jeunes, sont impressionnantes.

4.6. Le CESE demande que les indicateurs sociaux<sup>(13)</sup> occupent une place plus importante dans le tableau de bord et soient utilisés pour réguler les politiques budgétaires, à commencer par le semestre européen, afin de ne pas compromettre les principes fondamentaux de l'Union européenne — un développement économique harmonieux et équilibré, une croissance durable et respectueuse de l'environnement, un niveau élevé de convergence économique, un taux d'emploi et un niveau de protection sociale élevés, une cohésion économique et sociale, et la solidarité entre les États membres — qui ont été définis par les traités de Rome, puis inscrits dans les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Lisbonne, mais insuffisamment pris en compte par le pacte budgétaire et tous les documents connexes.

4.7. Si nous voulons redonner du sens à l'intégration des États membres, et en particulier à l'intégration des pays de la zone euro, nous devons proposer une approche de gouvernance européenne permettant aux pays les plus endettés et dont la croissance du PIB est nulle ou négative de procéder aux investissements nécessaires pour rendre leurs systèmes de production à nouveau compétitifs et relancer le développement. Une telle approche devrait prendre en considération les principes de cohésion économique et sociale inscrits dans les traités fondateurs de l'Union européenne.

4.8. Un écart raisonnable dans tout État membre par rapport au paramètre des 3 % pourrait être considéré comme une exception temporaire pendant un certain nombre d'années et ne serait donc pas automatiquement passible de sanction. Dans le cadre de cette nouvelle approche de gouvernance, la Commission doit examiner soigneusement les besoins exprimés par les pays en difficulté, évaluer si le plan d'investissement proposé par l'État membre est adéquat et réalisable au regard des engagements pris (programmes de stabilité ou de convergence et programmes nationaux de réforme) au titre du semestre européen, et l'approuver sous la surveillance du Parlement européen.

4.9. Les paramètres utilisés pour élaborer les budgets et interpréter les données doivent être uniformes et harmonisés, et doivent s'appliquer à tous les pays et à leurs administrations, dans le cadre d'une procédure transparente, compréhensible et connue du public. Un seul règlement unique, posant des règles claires et simples, suffit. Il doit prévoir la participation de la société civile, des partenaires sociaux et des parlements nationaux.

<sup>(12)</sup> «Employment and Social Developments in Europe» (Emploi et évolution sociale en Europe), décembre 2014.

<sup>(13)</sup> Exemples: la croissance du PIB, le taux de chômage, le chômage de longue durée, les personnes exposées au risque de pauvreté, les investissements publics, le rapport prix/salaires, etc.



4.10. Grâce à cette approche, le semestre européen deviendrait une opportunité majeure pour l'UEM en vue de rétablir la confiance mutuelle et la mise en œuvre d'un processus commun, tant en ce qui concerne les réformes structurelles (qui doivent être convenues pour tous les pays de la zone euro) qu'en matière de budget. Le cadre réglementaire devrait évoluer vers un nouveau budget de la zone euro, mettant à l'épreuve une procédure commune de développement dont les maîtres mots pour l'opinion publique seraient transparence et véracité maximales.

Bruxelles, le 19 mars 2015.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1304/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen afin d'augmenter le montant du préfinancement initial versé aux programmes opérationnels soutenus par l'initiative pour l'emploi des jeunes»**

[COM(2015) 46 final]

(2015/C 268/07)

**Rapporteur général: M. Pavel TRANTINA**

Le 12 février 2015 et le 23 février 2015 respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément à l'article 164 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1304/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen afin d'augmenter le montant du préfinancement initial versé aux programmes opérationnels soutenus par l'initiative pour l'emploi des jeunes»*

[COM(2015) 46 final].

Le 17 février 2015, le bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté» 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 506<sup>e</sup> session plénière des 18 et 19 mars 2015 (séance du 18 mars 2015), de nommer M. TRANTINA rapporteur général, et a adopté le présent avis par 213 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

## 1. Recommandations

1.1. Le CESE, considérant qu'il s'agit là d'un pas en avant appréciable, salue les efforts que déploie la Commission européenne afin d'augmenter substantiellement le préfinancement initial de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ). Cette démarche devrait aider les États membres qui sont affectés par les taux les plus élevés de chômage des jeunes — et sont souvent soumis, de surcroît, à des contraintes budgétaires plus sévères — à lancer efficacement la mise en œuvre de l'initiative.

1.2. Bien qu'il n'ait jamais cessé d'exprimer des doutes à propos tant des montants affectés aux initiatives sur l'emploi des jeunes et à la garantie pour la jeunesse, que de leur mode de financement <sup>(1)</sup>, le CESE partage l'analyse de la Commission quant à la nécessité de remanier, dans le sens de la proposition qui a été avancée, le règlement du Parlement et du Conseil relatif au Fonds social européen (FSE).

1.3. Le CESE est convaincu que cette initiative devrait encourager les États membres à donner rang de priorité, dans leurs budgets nationaux, à la lutte contre le chômage des jeunes. Il ne faudrait pas que les procédures bureaucratiques empêchent de distribuer efficacement les 6 milliards d'EUR alloués à l'initiative pour l'emploi des jeunes ou freiner toute autre action visant à combattre de manière opérante le chômage qui les frappe aujourd'hui.

1.4. Le CESE voit dans l'initiative pour l'emploi des jeunes l'occasion d'examiner la problématique future du travail dans les États membres: il convient que les services publics de l'emploi adoptent une attitude d'anticipation beaucoup plus marquée, que de meilleures synergies se nouent entre le monde de l'éducation et de la formation, d'une part, et les acteurs du marché du travail, d'autre part, et que les jeunes reçoivent promptement une information adéquate sur leurs droits et les chances qui leur sont données.

---

<sup>(1)</sup> JO C 271 du 19.9.2013, p. 101.

1.5. Le CESE préconise vigoureusement que la société civile organisée soit associée, sur une base partenariale, à la conception et au suivi des programmes nationaux de l'initiative pour l'emploi des jeunes. Il souhaite rappeler ici son engagement de longue date sur cette question de l'emploi des jeunes. À son estime, c'est en associant les partenaires sociaux à une stratégie en faveur de la croissance, aux réformes du marché du travail, aux programmes de formation et aux réorganisations des services publics de l'emploi et en faisant participer les organisations de jeunes à la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse que l'on garantira que le processus recueille l'adhésion de larges pans de la population et que la paix sociale sera assurée <sup>(2)</sup>.

1.6. Le CESE appelle la Commission européenne à suivre de près les défis que pose la mise en œuvre de l'initiative pour l'emploi des jeunes et, tout spécialement, de la garantie pour la jeunesse. Le processus de suivi ne devrait pas être fondé exclusivement sur une analyse quantitative mais reposer également sur des indicateurs qualitatifs.

1.7. Il est nécessaire d'investir davantage dans l'éducation et la formation afin de soutenir la mise en œuvre de politiques d'éducation et de formation tout au long de la vie et, au final, de s'intégrer dans une approche globale de l'éducation. Les stages et les apprentissages devraient être des systèmes de qualité. Les stages devraient reposer sur des objectifs d'apprentissage et, de préférence, faire partie intégrante des parcours éducatifs, au lieu de se substituer à la création d'emplois supplémentaires.

1.8. Le CESE a la conviction que la Commission européenne, les États membres et le Parlement européen, en coopération avec les partenaires sociaux et les autres organisations de la société civile, doivent jouer un rôle essentiel pour garantir que l'Union européenne dégager un budget substantiel afin d'encourager la création d'emplois pour les jeunes.

## 2. Contexte

2.1. C'est en 2013 que le Conseil européen a proposé l'initiative pour l'emploi des jeunes, dotée d'un budget de 6 milliards d'EUR pour la période 2014-2020. Elle était destinée à venir spécifiquement en aide, en les insérant dans le marché du travail, aux jeunes qui, dans les régions où leur taux de chômage excédait les 25 % en 2012, ne travaillent pas, ni ne suivent d'études ou de formation.

2.2. Les sommes dégagées au titre de l'initiative pour l'emploi des jeunes doivent donc servir à renforcer et accélérer les mesures décrites dans le train de mesures «Emploi jeunes» de 2012. Elles sont notamment mises à la disposition des États membres de l'Union européenne pour financer, dans les régions qui peuvent y prétendre, la recommandation sur la garantie pour la jeunesse, arrêtée en 2013 par le Conseil des ministres de l'emploi et des affaires sociales de l'Union européenne.

2.3. En décembre 2014, le taux de chômage des jeunes était de 21,4 % dans l'ensemble de l'Union européenne et de 23,0 % dans la zone euro <sup>(3)</sup> mais dans certains pays, il continuait à atteindre des pourcentages d'une importance inacceptable, excédant 40, voire 50 %. Bien qu'ils aient entamé une légère décrue, ces chiffres sont encore bien supérieurs à leurs niveaux d'avant la crise et les jeunes n'en sont pas sortis. Plus de la moitié des jeunes européens ont le sentiment que dans leur pays, la jeunesse a été marginalisée et est exclue de la vie socio-économique sous l'effet de cette crise <sup>(4)</sup>.

2.4. Un an après l'adoption du règlement afférent relevant du Fonds social européen, l'initiative pour l'emploi des jeunes n'a pas développé tout son potentiel, comme on l'avait espéré. Bien que les engagements au titre de l'initiative aient été concentrés sur le début de la période et que d'autres mesures spécifiques aient été prises en sa faveur, on n'a pas assisté à l'exploitation rapide de ses ressources qui avait été escomptée. Les principaux facteurs qui ont été relevés pour expliquer cette carence sont notamment que l'on est à présent occupé à mener le processus de négociation des programmes opérationnels à ce sujet et à développer les modalités de mise en œuvre dans les États membres, que les pouvoirs publics ne disposent que de capacités limitées pour lancer des appels à projets et traiter les demandes rapidement et que l'on manque de ressources suffisantes de préfinancement pour enclencher les mesures requises.

<sup>(2)</sup> JO C 424 du 26.11.2014, p. 1.

<sup>(3)</sup> Voir les statistiques d'Eurostat sur le chômage des jeunes.

<sup>(4)</sup> Parlement européen (2014), Flash Eurobaromètre du Parlement européen: la jeunesse européenne en 2014.

2.5. La proposition à l'examen devrait donc répondre à cet impératif et relever les autres défis. Il y est signalé que le montant du préfinancement initial disponible pour 2015 au titre de la dotation spéciale en faveur de l'initiative pour l'emploi des jeunes sera augmenté, pour atteindre environ le milliard d'EUR. Cette augmentation ne modifie pas le profil financier global des dotations nationales, tel qu'il a déjà été approuvé, mais prévoit simplement d'anticiper le versement des moyens de financement qui ont déjà été inscrits au budget de l'Union européenne au bénéfice de l'initiative pour l'emploi des jeunes. La proposition qui fait l'objet du présent avis ménage donc aux États membres une plus grande latitude pour accéder à ce financement et l'exploiter plus complètement.

### 3. Observations particulières

#### 3.1. *L'initiative pour l'emploi des jeunes et leur droit à bénéficier de bonnes perspectives, qualitativement parlant*

3.1.1. Les mesures financées au titre de l'initiative pour l'emploi des jeunes devraient procéder d'une approche de la jeunesse et de l'emploi qui soit fondée sur les droits; en période de crise aiguë, il importe tout particulièrement de veiller à ne pas compromettre la qualité du travail des jeunes. Il convient que les projets ressortissant à l'initiative contribuent à promouvoir des emplois de qualité. Il s'avère de plus en plus que pour les jeunes, le travail temporaire et l'activité à temps partiel, dans certains États membres, tiennent de l'obligation plutôt que du libre choix.

3.1.2. L'initiative pour l'emploi des jeunes se doit d'étendre encore les filières de stages et d'apprentissage. Lesdits stages devraient être de bonne valeur et doter les jeunes d'une expérience appréciable et utile, sur la base du travail offert. Ils devraient reposer sur des objectifs d'apprentissage et, de préférence, faire partie intégrante des parcours éducatifs, afin de contribuer à assurer une bonne transition entre la sphère de l'enseignement et le monde professionnel, au lieu de se substituer à la création d'emplois supplémentaires. Il serait opportun d'inciter les entreprises à engager leurs stagiaires à l'issue de leur période de stage.

#### 3.2. *Le principe de partenariat*

3.2.1. Le CESE souhaite souligner avec force que les programmes opérationnels, dont ceux financés par le FSE et assurant ainsi le financement de l'initiative pour l'emploi des jeunes, doivent être axés sur des actions et des mesures qui favorisent le partenariat. Parmi leurs grandes lignes directrices devraient figurer l'égalité de traitement et le pluralisme dans le partenariat, des alliances partenariales ciblées pour des programmes qui le soient tout autant, ainsi qu'un développement renforcé des capacités<sup>(5)</sup>. Le Comité juge que pour débattre judicieusement de la manière dont l'initiative pour l'emploi des jeunes est mise en œuvre dans les États membres et pour en assurer un suivi adéquat, il conviendrait de recourir aux comités de suivi, en tant qu'ils offrent un instrument de partenariat auquel la société civile est elle aussi associée.

3.2.2. La baisse du chômage des jeunes ne peut être enclenchée qu'à la condition de s'engager dans une démarche qui soit véritablement transsectorielle et de développer des partenariats efficaces, qui fédèrent les entreprises, le secteur de la jeunesse, les organisations de la société civile, les services publics de l'emploi, les fournisseurs de formation et d'éducation et les pouvoirs locaux et régionaux.

3.2.3. Pour aborder le chômage des jeunes dans toute son hétérogénéité, aider à élaborer à leur intention des services sur mesure et avoir l'assurance de mieux les atteindre, notamment les plus vulnérables d'entre eux, qui sont très à l'écart du marché du travail, il conviendra de les associer, eux et leurs organisations, à la conception, au suivi et, le cas échéant, à la mise en œuvre des mesures qui sont financées, à l'échelon national, régional et local, par l'initiative pour l'emploi des jeunes.

3.2.4. Les organisations et les représentants des jeunes pourraient également faciliter la communication: ils peuvent jouer un rôle pour établir quels seront ceux qui bénéficieront des mesures prises au titre de l'initiative pour l'emploi des jeunes, pour combattre le chômage qui les affecte et pour les informer des possibilités ouvertes par les dispositifs mis en place.

#### 3.3. *Le rôle des services publics de l'emploi dans la mise en œuvre de l'initiative pour l'emploi des jeunes*

3.3.1. Les politiques du marché du travail qui encouragent à intervenir à un stade précoce pour aider les jeunes à intégrer le marché du travail seront bénéfiques pour l'ensemble de leur carrière. Toutefois, après y avoir vécu une première expérience, ils peuvent aussi éprouver les plus grandes difficultés à s'y maintenir, d'où la nécessité de prévoir des services d'orientation qui les accompagnent sur le long terme.

---

<sup>(5)</sup> JO C 44 du 15.2.2013, p. 23.

3.3.2. Si l'on veut en assurer l'efficacité, il faut que les mesures prises dans le cadre de l'initiative pour l'emploi des jeunes et, en particulier, les dispositifs de garantie pour la jeunesse aillent de pair avec un développement de la capacité administrative des services publics de l'emploi. Pour ce faire, il ne suffit pas de simplement rebaptiser des systèmes qui ont échoué. Une garantie pour la jeunesse qui soit équitable et inclusive devrait garantir une transition rapide de l'école au monde du travail en proposant des services d'orientation professionnelle qui débouchent sur des offres de haute qualité pour la totalité des jeunes.

#### 3.4. *La nécessité d'une cohérence*

3.4.1. Il conviendrait que les mesures prises au titre de l'initiative pour l'emploi des jeunes ne se résument pas à des actions arrêtées sur-le-champ dans le but de réduire le chômage des jeunes mais qu'elles visent également à le faire régresser dans une perspective à moyen et long termes, laquelle requiert des investissements qui ciblent des échéances plus lointaines.

3.4.2. Les coupes sombres opérées dans les services à la jeunesse et les prestations sociales sont en antinomie avec l'esprit même de l'initiative pour l'emploi des jeunes et affaiblissent les potentialités des mesures qui entendent lutter contre le chômage dont ils sont affectés.

3.4.3. Si l'on veut répondre aux différents besoins de l'ensemble des jeunes et, tout particulièrement, des plus vulnérables d'entre eux, il y a lieu que l'initiative pour l'emploi des jeunes se présente comme composante d'un ensemble de mesures qui soit cohérent et englobe un certain nombre de mécanismes de soutien. La garantie devrait leur être donnée de pouvoir accéder aux dispositifs sociaux et il faudrait par ailleurs réglementer les formes d'emploi non classiques, afin de compenser certains effets négatifs d'insécurité qui résultent de ce type d'emplois. En outre, il est nécessaire de veiller avec une attention toute particulière à juguler la discrimination que ce marché pratique sur la base de critères tels que l'âge, le sexe, l'origine migratoire ou d'autres encore.

3.4.4. L'initiative pour l'emploi des jeunes ne devrait pas empêcher les États membres de recourir au Fonds social européen pour financer des projets plus vastes qui ont trait à la jeunesse, en rapport notamment avec la pauvreté et l'inclusion sociale. Le CESE appelle la Commission européenne à effectuer un suivi concernant l'utilisation qui est faite des ressources de ce Fonds aux fins de projets liés aux jeunes.

#### 3.5. *De l'enseignement au travail et du travail à l'enseignement*

3.5.1. Étant donné les modifications rapides qui devraient survenir sur le marché du travail, il est aujourd'hui plus nécessaire que jamais de procéder à des investissements massifs dans l'éducation et la formation. Ceci étant, il convient que les mesures concernant les compétences ne soient pas considérées uniquement comme un moyen de répondre aux besoins du marché de l'emploi mais qu'elles reconnaissent également les aptitudes acquises par l'éducation non formelle, soutiennent la mise en œuvre des stratégies de formation tout au long de la vie et, au final, soient intégrées dans une approche globale de l'éducation.

3.5.2. La transition de la sphère éducative à la vie professionnelle peut également être facilitée par un système bien pensé de formation en alternance qui, combinant éducation et travail, donne aux jeunes l'occasion d'acquérir une première expérience professionnelle en même temps qu'ils reçoivent un enseignement de qualité.

3.5.3. Il peut être utile, pour que les jeunes deviennent des citoyens qui soient actifs et innovent, de développer leurs compétences entrepreneuriales et interfonctionnelles. L'entrepreneuriat peut également être considéré comme une des voies valables qui leur sont ouvertes pour accéder à l'emploi. Il s'impose que des mesures soient mises en place afin de traiter les obstacles auxquels ils se heurtent lorsqu'ils fondent leur propre entreprise, qu'il s'agisse d'un accès défectueux au crédit, de l'absence d'un minimum de protection sociale pour les jeunes entrepreneurs ou de l'inexistence d'un quelconque soutien de la part des instances éducatives et gouvernementales.

3.5.4. Il convient également de promouvoir l'entrepreneuriat social sous l'angle de sa capacité à créer de l'emploi et à contribuer au développement de la communauté, de favoriser la durabilité environnementale et de produire du capital social.

### 3.6. *Le suivi de qualité*

3.6.1. Le CESE invite la Commission européenne à suivre de près les problématiques concernant la mise en œuvre de l'initiative pour l'emploi des jeunes et, en particulier, de la garantie pour la jeunesse qui ont été soulevées dans les recommandations par pays de 2014 et concernaient la qualité des offres, l'incapacité à atteindre suffisamment les jeunes qui ne sont ni employés, ni étudiants, ni en formation, les capacités administratives des services publics de l'emploi ou le manque d'engagement effectif aux côtés de toutes les parties intéressées.

3.6.2. Le processus de suivi ne devrait pas être fondé exclusivement sur une analyse quantitative mais reposer également sur des indicateurs qualitatifs, auquel cas il deviendrait possible non plus seulement de déterminer quelles sont les mesures qui s'avèreraient inopérantes pour réintégrer les jeunes dans le monde du travail mais aussi de cerner les raisons de cette inefficacité.

3.6.3. Le CESE accueille favorablement le jeu d'indicateurs du comité de l'emploi (EMCO), destiné à assurer le suivi de la garantie pour la jeunesse. Ils sont extrêmement ambitieux et induiront un important volume de travail administratif pour les pouvoirs publics nationaux. Ce sont les États membres qui assumeront la responsabilité de garantir que la récolte des données s'effectue avec efficacité.

### 3.7. *Extension de l'initiative pour l'emploi des jeunes*

3.7.1. L'initiative pour l'emploi des jeunes offre aux États membres la possibilité d'étendre aux jeunes jusqu'à l'âge de 30 ans le bénéfice des dispositions en la matière. Il serait opportun que lorsqu'ils procèdent au suivi et à l'évaluation de l'initiative sur leur territoire, ils tiennent compte de cette possibilité.

### 3.8. *Création d'emplois*

3.8.1. Des politiques macroéconomiques qui poussent à investir davantage et stimulent la croissance sont nécessaires afin de favoriser l'emploi. Les investissements de ressources publiques dans les infrastructures et la protection sociale sont susceptible de multiplier les perspectives d'emploi, tandis que ceux réalisés dans des secteurs spécialisés et porteurs d'innovation, comme l'économie verte ou l'industrie des technologies de l'information et de la communication, peuvent assurer que cette croissance soit durable et crée des postes de travail de bonne qualité pour les jeunes. Des politiques fiscales qui leur soient favorables, notamment en appui de telles interventions axées sur la demande, doivent faire partie intégrante de cette vision plus large de l'effort déployé pour compenser l'impact que la crise exerce sur eux.

Bruxelles, le 18 mars 2015.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant (refonte)»**

[COM(2015) 48 final — 2015/0027 (COD)]

(2015/C 268/08)

Le 12 février 2015 et le 4 mars 2015 respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant (refonte)*»

[COM(2015) 48 final — 2015/0027 (COD)].

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 506<sup>e</sup> session plénière des 18 et 19 mars 2015 (séance du 18 mars 2015), a décidé, par 165 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 18 mars 2015.

*Le Président*  
du Comité économique et social européen  
Henri MALOSSE

---











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



**Office des publications de l'Union européenne**  
2985 Luxembourg  
LUXEMBOURG

**FR**